Die Entwickelung des Reichsministeriums.

Inauguraldissertation

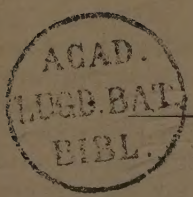
zur

Erlangung der Doktorwürde

der Staatswissenschaftlichen Fakultät in Tübingen

vorgelegt von

Franz Recke.



Essen
Druck von H. L. Geck.
1901.

Inhalts-Uebersicht.

Einleitung.

§ 1. Die Kanzlerbestimmung im Entwurfe der Verfassung des norddeutschen Bundes und die Beschlüsse des konstituierenden Reichstags.

§ 2. Erste Entwickelung des Reichsministeriums und Kritik desselben durch den Reichstag.

§ 3. Das Stellvertretungsgesetz vom 17/3. 1878.

§ 4. Die bestehenden Stellvertretungsämter. (Reichsministerien.)

§ 5. Letzte offizielle Behandlung der Reichsministerien-Frage in einer Kundgebung des Bundesrats vom Jahre 1884.

Einleitung.

Die in den ersten Jahren nach der Gründung des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches in politischen und wissenschaftlichen Kreisen so lebhaft diskutierte Frage der Möglichkeit oder Zweckmässigkeit von Reichsministerien ist von der Tagesordnung verschwunden. Das Parlament und die Regierungen haben sie seit langer Zeit nicht mehr berührt, und die Vertreter der Wissenschaft begnügen sich damit, in den Lehrbüchern ihre Ansichten auszusprechen. Aber diese stimmen keineswegs überein: die Mehrheit der Schriftsteller ist der Meinung, dass Reichsministerien nicht nur möglich sind, sondern längst thatsächlich bestehen. Hänel[1]) sagt mit Bezug auf das sogenannte Stellvertretungsgesetz vom 17. 3. 78, es habe auf Anträge im konstituierenden Reichstage zurückgegriffen, welche ein Bundesministerium oder doch eine Mehrzahl verantwortlicher Ressortchefs forderten; es habe die Reichsminister, verdeckt unter dem Namen von Stellvertretern, nebeneinander gestellt und nur nicht ihre Zahl und Kompetenz bestimmt. Zorn[2]) meint, auf Grund des erwähnten Gesetzes sei eine Anzahl verantwortlicher Reichsminister geschaffen, die nur nicht Minister, sondern Staatssekretäre genannt würden. Endlich lehrt Laband[3]): „Da die Stellvertreter zwar persönlich verantwortlich in der Art konstitutioneller Minister sind, zugleich aber nicht die Stellung höchster Ressortchefs haben, sondern dem Reichskanzler in Führung ihrer Amtsgeschäfte dienstlich untergeordnet sind, so kann man sie als verantwortliche Unterminister charakterisieren. Es ist dies eine Organisation, die in einigen Zügen in der Gestaltung des englischen Kabinets ihr Vorbild hat.“ Auf der andern Seite steht Seydel[4]) mit seinen Anhängern.

[1]) Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht II, 1. Die organisat. Entwickelung der Reichs-Verf. S. 22.
[2]) Zorn, Staatsrecht des deutschen Reiches I, S. 201.
[3]) Laband, Staatsrecht d. dschn. R's I 3 A (1895), S. 342.
[4]) Seydel, Kommentar zur Verf.-Urkunde 2 A (1897) S. 186.

Er glaubt, man dürfe mit einiger Sicherheit aussprechen, dass die Bestrebungen, die auf Einführung von Reichsministerien abzielen, keine Aussicht auf Verwirklichung haben; es sei nicht ausgeschlossen, dass die Leitung der einzelnen Geschäftszweige fachmännischen Händen anvertraut werde, „aber diese Personen müssen bloss Fachmänner bleiben, dürfen nicht als Minister erscheinen. Dieser Zweck wurde dadurch erreicht, dass sie zu Untergebenen des Reichskanzlers gemacht sind".

Zur Klärung dieser Widersprüche wird vielleicht durch eine Untersuchung darüber beigetragen, aus welchen Anfängen und unter welchen Einflüssen die Verwaltungsorgane des Reichs sich entwickelt haben und auf welchem Wege sie zu ihrer jetzigen Gestalt gelangt sind. Eine solche Betrachtung erscheint besonders angebracht, weil in den Lehrbüchern des deutschen Reichsstaatsrechts fast ausschliesslich die logisch-juristische Methode angewendet wird, deren Ergebnisse auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts leicht unzulänglich sind. Es kann Laband[1]) eingeräumt werden, „dass die Dogmatik des Rechts keine andere Aufgabe hat, als die gewissenhafte und vollständige Feststellung des positiven Rechtsstoffs und die logische Beherrschung derselben durch Begriffe," aber die Bedeutung der Staatsrechtssätze wird mitbestimmt durch die Natur der Zustände und durch die Eigenschaften und Bestrebungen der Mächte, für die sie gelten, und deshalb kann die Rechtsdogmatik durch historische und politische Untersuchungen wertvolle Ergänzungen und Erläuterungen erfahren.

[1]) Laband a. a. O. Vorrede XI.

§ 1. Die Kanzlerbestimmung im Entwurfe der Verfassung des norddeutschen Bundes und die Beschlüsse des konstituierenden Reichstags.

Der im Jahre 1867 auf Grund der Verträge und späteren Unterhandlungen Preussens mit den norddeutschen Staaten zustande gekommene Entwurf (E.) einer Bundesverfassung hatte keinen Platz für einen Bundesminister, geschweige denn für eine Mehrzahl oder ein Kollegium von solchen, denn er übertrug die Exekutive teils dem Bundesrate und seinen, in der ersten Zeit als selbstständige Verwaltungsorgane gedachten, sogar noch im Jahre 1869 von Bismarck so charakterisierten Ausschüssen[1]), teils der Krone Preussen, und zwar erschienen diese letzteren Exekutivbefugnisse als von der Bundesorganisation abgelöste, hegemonische Rechte des Einzelstaates Preussen über die andern mit ihm verbündeten Staaten. Sie umfassten den grössten und wichtigsten Teil der gemeinsam zu übenden Hoheitsrechte[2]), denn obwohl der Entwurf ein Kompromiss darstellte zwischen der einst inbetracht gezogenen reinen preussischen Hegemonie und dem Bundesstaat nach herkömmlichen Muster, so musste das Ergebnis doch eine, durch einige notwendig an die Einzelstaaten zu machenden Zugeständnisse modifizierte Hegemonie Preussens sein, weil dieses allein $^4/_5$ der Einwohner des Bundesgebietes stellte, während die andern 21 Staaten zusammen erst das letzte Fünftel ausmachten[3]).

„Auf dem Gebiete der Kompetenzen, welchen die Bundesglieder unterlagen, standen sich also zwei Sphären gegenüber und griffen ergänzend in einander ein“[4]): Sphäre des Bundesrats, als des einzigen nicht blos legislativen Bundesorgans, eines unverantwortlichen Kollegiums,

[1]) Dazu Hänel a. a. O. 11 u. im Anschluss an ihn: Grassmann, Der Reichskanzler . . . im Archiv für öffentl. Recht XI (1896) S. 315/7, 325; ferner Stenogr. Ber. des Reichstags von 1869, S. 401.
[2]) Vgl. die Artt. 11/13, 33, 34, 47, 50, 52, 59/61, 64 d. E.
[3]) Hänel a. a. O. S. 10. [4]) ebenda S. 11.

bei dem für die Stimmenabgabe der einzelnen Bevollmächtigten, wenn überhaupt, so nur die betr. landesgesetzlichen Vorschriften inbetracht kamen resp. kommen — andrerseits Sphäre der preussischen Hegemonie, „in welcher der preussische Staat Rechte zwar nur kraft der, in der Bundesverfassung ihm eingeräumten Kompetenz und nur im Interesse des Bundes ausübte, aber doch nur mittelst seiner eigenen Staatsgewalt und durch seine eigenen Organe“[1]), die natürlich nur nach Landesrecht der eigenen Volksvertretung verantwortlich waren. Bei dieser Gestaltung der Bundesverhältnisse war es selbstverständlich, dass es eine Regelung der konstitutionellen Verantwortlichkeitsverhältnisse von Bundes wegen nicht gab und nicht geben konnte[2]), insbesondere war ein Einfluss des Reichstages auf die Exekutive nicht vorgesehen. Es fehlten ihm die beiden wichtigsten Waffen, welche in einem konstitutionellen Staate dem Parlamente regelmässig zur Verfügung stehen: Das Budgetrecht und die Ministerverantwortlichkeit. Wie sich aus den Artt. 65—67 des E. ergiebt, hatte der Reichstag nicht den Etat zu bewilligen, und was noch wichtiger und unentbehrlicher war, er hatte gegenüber dem Inhaber und den ausführenden Organen der Bundesexekutive — notabene wenn er sich nicht mit Monologen begnügen wollte — nicht das Recht der Kritik inbezug auf politische Zweckmässigkeit und ebenso wenig das der Ueberwachung der Gesetzmässigkeit ihrer Handlungen; er war isoliert, denn es fehlten zwischen ihm und dem Präsidium verantwortliche Zwischenglieder, Bundesminister, welche für die Regierungsäusserungen des Präsidiums und für die Leitung der Bundesverwaltung ihm gegenüber die, in mehr oder weniger feste Formen gebrachte Verantwortlichkeit getragen hätten. Die einzige Person, die etwa als Leiter der Bundesgeschäfte und höchster Bundesbeamter nach dem Wortlaut des E. inbetracht kommen konnte, der Kanzler, hatte keine konstitutionelle Verantwortlichkeit; seine Beteiligung an der Bundesexekutive war eine ausschliesslich formale. Sie sollte sich nach Art. 18 des E. beschränken auf die Mitunterzeichnung der vom Präsidium betreffs der Ausfertigung, Verkündigung und Ueberwachung der Bundesgesetze zu erlassenden Anordnungen, und zwar fungierte der Kanzler hier als preussischer Beamter, als Vorsitzender des Bundesrats, um die an die Gesetzgebung geknüpften präsidialen Befugnisse als eine Delegation des letzteren er-

[1]) Hänel S. 12. [2]) ebenda S. 14.

scheinen zu lassen, wie Hänel sagt[1]), wenn man sich nicht auf die von Bismarck stillschweigend gebilligte Interpretation des Abg. v. Thielau im konstituierenden Reichstage[2]) beschränken will, dass der Bundeskanzler nichts weiter attestiere, als dass das, was er unterschreibe, mit den Beschlüssen des Bundesrats übereinstimme. Keinesfalls bestand also eine Verpflichtung des Kanzlers, der Volksvertretung des Bundes Rechenschaft über die Massnahmen der Bundesregierung abzulegen, und die Ausführungen des Abg. von Gerber[3]) dass der Kanzler der eigentliche Bundesminister und natürlich auch für seine Handlungen verantwortlich sei, ebenso wie die des Abg. von Vincke-Hagen[4]) dass, sobald einmal die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers eingeführt sei . . . damit materiell, wenn es auch nicht ausdrücklich in der Verfassung gesagt werde, die Verantwortlichkeit bereits konstituiert sei, müssen als zu weit gehend bezeichnet werden. Diese Abgeordneten legten in die Worte des E. etwas ganz Unmögliches hinein, denn auch abgesehen von den späteren Aufklärungen Bismarcks über die geplante Stellung des Kanzlers hätten sie blos zu erwägen brauchen, dass jemand nicht dafür verantwortlich gemacht werden kann, was er nur pro forma unterzeichnet, und worauf er keinen entscheidenden Einfluss hat, um sich darüber klar zu werden, dass der Kanzler des E. keine Ministerstellung inbezug auf den Bund einnehmen sollte und konnte[5]).

---

[1]) Hänel S. 19. [2]) Stenogr. Berichte des konstituierenden Reichstags, S. 391. [3]) ebenda S. 362. [4]) S. 367.

[5]) Joël, „Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers", in Hirths Annalen des deutschen Reichs von 1878, S. 406 ff., behauptet das Gegenteil, nämlich dass schon im E. die prinzipielle Grundlage für die Ministerstellung des Kanzlers gelegt gewesen sei. Er führt aus, dass die im Art. 16, Abs. 1 des E. enthaltene Bestimmung, welche dem Bundeskanzler ausser dem Vorsitz im Bundesrat auch die „Leitung der Geschäfte" überträgt, absolut gemeint, nicht nur auf die Geschäfte im Bundesrat zu beziehen sei. Er versucht dies einmal mit einer „grammatischen Auslegung" zu beweisen, die als minder wichtig ausser betracht bleiben kann, und ferner durch die Entstehungsgeschichte des Art. 16 resp. eine Beleuchtung des Verhaltens des Reichstags gegenüber den zu demselben eingebrachten Anträgen Lasker und Bennigsen (Drucksachen des konstit. Reichstags No. 43 sub 73 u. No. 48 sub 80). Diese sollten den Passus „Leitung der Geschäfte" durch die Zusätze im Bundesrat resp. „des Bundesrats" von vornherein vor jeder Missdeutung sicherstellen, wurden aber vom Reichstag abgelehnt. Daraus schliesst nun Joël, der „Reichstag habe damit positiv ausgesprochen, dass im Gegenteil die Leitung aller Bundesgeschäfte dem Reichskanzler zustehe" und fertigt den naheliegenden, schon von Hiersemenzel (Verfassung des nordd. Bundes S. 87) erhobenen Einwand, dass der Reichstag das Amendement Bennigsen vielleicht

Dieses Fehlen verantwortlicher Organe wurde im Reichstage gar bald als einer der empfindlichsten Mängel erkannt, und man war sich allgemein bewusst, dass von dessen Ausgestaltung Sein oder Nichtsein resp. Scheindasein des Reichstages stark beeinflusst werde, ja geradezu direkt abhänge. Bei den Verhandlungen der Regierungsbevollmächtigten über den E. war der oldenburgische Vertreter laut Schlussprotokoll vom 7. 2. 1867[1]) für die Ausfüllung dieser Lücke durch Errichtung eines Bundesministeriums eingetreten, aber ohne Erfolg. Umsomehr waren fast alle Parteien des Hauses einig in der Ueberzeugung von der Notwendigkeit, dass der E. in dem bezeichneten Sinn ergänzt werden müsse, und von den verschiedensten Seiten des Hauses wurden Anträge eingebracht, welche, im Einzelnen zwar abweichend, alle auf das eine Ziel hinausliefen: eine dem Reichstage verantwortliche Exekutive zu schaffen. Dass die Durchführung dieser Bestrebungen einen Kampf setzen würde, hatte man sich wohl nicht verhehlt, man glaubte jedoch nicht direkt Unmögliches, d. h. mit den Grundlagen des E. Unverein-

---

als blosses superfluum abgelehnt habe, — damit ab, dass „nach den richtigen Grundsätzen über die Benutzung parlamentarischer Verhandlungen zur Auslegung von Gesetzen . . . die Verwerfung eines Antrages immer als Billigung des Gegenteils des abgelehnten Satzes aufzufassen sei“ (a. a. O. 407). Das ist aber eine willkürliche Behauptung, und zudem handelt es sich bei der Abstimmung über das obige Amendement (Stenogr. Berichte S. 399/400) nicht um die Entscheidung über zwei klare Gegensätze, da keine materiellen Motivierungen dazu abgegeben wurden, sodass von einer Billigung eines Allen bekannten weil etwa vorher konstatierten Gegenteils nicht die Rede sein kann. Die bestimmteste Widerlegung erfährt die Meinung von Joël aber durch die Ablehnung der im Text besprochenen Anträge auf Errichtung von Bundesministerien. Sie widerlegen zugleich die Ausführung Hensels (Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, in Annalen v. 1882, S. 4.) sowohl soweit er Joël folgt, als seine Berufung auf eine von Bismarck bei der Beratung des Stellvertretungsgesetzes geäusserte Meinung und auch diese Meinung selbst. Bismarck behauptete nämlich, dass der Art. 15 der R. V. ihm die Substitutionsbefugnis nicht nur bezüglich der Leitung des Bundesrats, sondern bezüglich aller seiner Geschäfte gebe, was zeigt, dass auch er meinte, dieser Art. habe ihm die Leitung nicht nur des Bundesrats, sondern aller Bundesgeschäfte übertragen. Ausserdem ist gegen Joël und Hensel anzuführen, dass selbst im Fall der Richtigkeit ihrer Argumentation, nicht viel bewiesen wäre, weil der Sinn, den der Reichstag einer Bestimmung unterlegte, nicht ohne weiteres als Sinn der Verfassung anzusehen ist. Der Reichstag hatte die Verfassung nicht nur nicht allein festzustellen, sondern er war nicht einmal gesetzgebender Faktor, da er von den Regierungen nicht zur Vereinbarung, sondern nur zur Beratung der Verf. berufen war. —

[1]) Drucksachen des konstit. Reichstags. S. 24.

bares zu fordern und man ahnte nicht, dass man sich damit auf einem ganz andern Boden bewegte, als die Verteidiger des E. einnahmen, weil man eben seine eigentliche, hegemonische Tendenz nicht erkannt hatte. Der E. selbst hatte mit der Künstlichkeit und Zwiespältigkeit der Konstruktion, die die politische Thätigkeit des Bundes zwischen eigene Organe desselben und einen Einzelstaat verteilte, die Veranlassung dazu gegeben“[1]). Denn die Zuweisung einzelner Regierungsrechte an die Krone Preussen als „Bundespräsidium“, „Bundes-Feldherrn“, die Bestellung von Bundesbeamten mit Vereidigung für den Bund, die Einrichtung von Bundesverkehrsanstalten und ähnliche Bezeichnungen, welche der geplanten Organisation keinen entsprechenden Ausdruck gaben, sondern ihr z. T. sachlich direkt widersprechen, liessen in Anlehnung an die herkömmlichen Anschauungen vom Bundesstaat bei der Mehrheit des Hauses, die aus eifrigen Verteidigern der letzteren bestand, die Vermutung aufkommen, dass durch den E. „ein ausserhalb des Bundesrates stehendes und von der preussischen Staatsgewalt verschiedenes Organ der vollziehenden Gewalt des Bundes“ geschaffen werden sollte[2]). Dazu kam, dass im E. kein Wort darüber gesagt war, wer für die Uebung der Präsidialbefugnisse verantwortlich sein, und dass das preussische Ministerium sie handhaben sollte.

So ist es denn erklärlich, dass die Verhandlungen des Reichstags eine Zeit lang ein Hin- und Hergewoge von Missverständnissen und Beteuerungen, grundlosen Angriffen und unzutreffenden Verteidigungen wurden. Der Abg. Waldeck[3]) warf dem Grafen Bismarck Cäsarismus und asiatischen Standpunkt vor; eine klare, zur Beseitigung aller Missverständnisse geeignete Darstellung des Sinnes des Entwurfes durch den Abg. Windthorst[4]) blieb unbeachtet; Bismarck[5]) klagte, dass er den Block nahe an den Gipfel gehoben habe und mit tiefem patriotischem Schmerze wieder dem Abgrunde zurollen sehe, und der Abg. Sybel[6]) erwiderte: „Ich gebe meine Stimme mit bitterem Kummer, hier in einer wichtigen Frage mich in offen erklärter Differenz zu dem Schöpfer der Verfassung zu finden, ich gebe sie aber nach guten reellen Gründen, und wenn der Herr Präsident der Bundeskommissarien erklärt, dass die Geschichte die Namen dieser Votanten aufzeichnen werde, so habe ich dagegen nichts zu erinnern und acceptiere gern im voraus das historische Urteil, das

---

[1]) Hänel S. 14. [2]) ebenda S. 15. [3]) Stenogr. Berichte S. 389. [4]) S. 377. [5]) S. 397. [6]) S. 397.

über die heutigen Votanten gefällt wird". Der Kampf, dessen letztem Stadium die angeführten Worte angehören, soll im Folgenden näher betrachtet werden.

Seine Vorläufer machten sich schon in der allgemeinen Generaldebatte über den E. bemerkbar und liessen ahnen, dass zur Ausgleichung der Gegensätze langwierige Disputationen nötig sein würden. Für die Notwendigkeit eines Bundesministeriums trat zuerst der Abg. Lasker[1]) ein, indem er ausführte, dem E. fehle die Grundlage aller und jeder Verfassung: eine verantwortliche Regierung. Wie das Verantwortlichkeitsgefühl die Kraft des Einzelnen erhöhe, so auch die des Regierungsapparates; deshalb verlange das Volk dessen Verantwortlichkeit. Die Organisation der Regierung könne der Zukunft vorbehalten werden, aber das Prinzip ihrer Verantwortlichkeit sei in der Verfassung unentbehrlich. Noch eindringlicher bekannte sich der Abg. Schulze-Delitzsch[2]) dafür. Er tadelte, dass die Exekutive in grossem Umfange dem Bundesrat zugewiesen sei, da dessen kollegiale Organisation eine Verantwortlichkeit ausschliesse und der Mangel einer Verantwortlichkeit dem Absolutismus die Thüren öffne. Die Mitwirkung des Reichstages bei der Gesetzgebung und der Festsetzung des Budgets habe keinen Sinn, wenn der ausübenden Gewalt nicht die Verantwortlichkeit dafür aufgelegt sei, dass nach den vereinbarten Gesetzen und dem vereinbarten Budget auch wirklich regiert werde; es genüge nicht ihre moralische, sondern nur ihre rechtliche Bindung. Man habe zwar die geringe praktische Wirksamkeit der Ministerverantwortlichkeit betont; dabei übersehe man aber, dass in allen Staaten, die sich zu wahrhaft konstitutionellem Regiment durchgearbeitet haben, Epochen vorgekommen seien, in denen diese Verantwortlichkeit recht ernst geltend gemacht wurde, und solche Fälle würfen ihre Schatten weit hin; schon die blosse Existenz der Verantwortlichkeit übe auf das öffentliche Gewissen der leitenden Männer einen nicht zu unterschätzenden Druck. Die Vereinbarkeit der Ministerverantwortlichkeit mit dem dem E. zugrunde liegenden Prinzip einer Kollegialregierung werde durch die von der preussischen Regierung herrührende Erfurter Verfassung bewiesen, die auch ein Kollegium, ein Fürstenkollegium, an die Spitze gestellt, dasselbe aber auf die Legislative beschränkt und von der Verwaltung, in der es sich allein um die Verantwortlichkeit handle, ausgeschlossen habe.

---

[1]) Stenogr. Berichte S. 126. [2]) S. 150.

Endlich ist noch die Rede des Abg. Schaffrath[1]) bemerkenswert. Nachdem er erklärt hatte, dass die Verfassung ohne die Verantwortlichkeit kaum mehr als ein Stück Papier sei, bezeichnete er die Ministerverantwortlichkeit als eine Forderung der Freiheit und der Einheit; denn da den Landtagen der Einzelstaaten die Minister verantwortlich seien, würde eine Uebertragung wichtiger Funktionen auf den diese Einrichtung entbehrenden Bund die Freiheit nicht aufbauen, sondern verbauen, und wenn der zur Vertretung der Einheit berufene Reichstag in Ermangelung von Rechten ohne Einfluss und Ansehn sei, könne er dem Partikularismus der damit besser ausgestatteten Landtage nicht den erwünschten Widerstand leisten.

Das waren ungefähr die Hauptgedanken, die in den Aeusserungen der meisten Redner mit besonderer Betonung bald dieses, bald jenes Punktes wiederkehrten; durch die Variationen klang als Grundmotiv immer wieder der eine Satz durch: Der Reichstag ist durch den E. nicht mit den Rechten bedacht, die sein Ansehen und eine erfolgreiche Wirksamkeit bedingen und auf die er nach konstitutionellen Anschauungen Anspruch machen darf, d. h. neben dem Etatbewilligungsrecht besonders die Ministerverantwortlichkeit resp. die Existenz verantwortlicher Exekutivorgane. Allerdings gab es auf der andern Seite auch Abgeordnete, welche wegen der mit der Realisierung der letzten Forderung verbundenen Schwierigkeiten sich ihr gegenüber skeptisch und schliesslich ablehnend verhielten, wenn sie auch im Prinzip die Richtigkeit und Notwendigkeit derselben anerkannten. So äusserte der Abg. Twesten[2]) u. A., es erscheine ihm zwar bedenklich, dass dem Reichstage gegenüber jede Verantwortlichkeit der Regierung fehle, aber er halte es wegen der Abhängigkeit der preuss. Regierung von der Zustimmung der übrigen Regierungen und ihrer Vertreter im Bundesrat für unmöglich, eine eigentliche konstitutionelle, verantwortliche Regierung herzustellen; der Reichstag werde auf die Verantwortlichkeit verzichten können, wenn er nur das eine Recht der Geldbewilligung erhalte.

Eingehender als in der allgemeinen kam das Verlangen nach einem Bundesministerium in der engeren, den Abschnitten III u. IV des E. gewidmeten Generaldebatte zur Behandlung. Die Reihe der Redner eröffnete der Abg. v. Sybel[3]) mit ebenso gedankenreichen und weit-

[1]) Stenogr. Berichte S. 177. [2]) Stenogr. Berichte S. 103.
[3]) Stenogr. Berichte S. 325.

sehenden wie klugen und gemässigten Ausführungen. Er ging davon aus, dass der E. im Gegensatz zu dem Frankfurter und Erfurter Verfassungsentwurf keine konstitutionelle Monarchie schaffe, da das Präsidium von der höchsten Staatsfunktion, der Gesetzgebung, ausgeschlossen sei. In der konstitutionellen Monarchie sei die Verantwortlichkeit der Minister am Platze, weil hier der Monarch die Quelle der Gesetzgebung sei und das von ihm bestellte Ministerium den entscheidenden Einfluss auf deren Richtung besitze, sie nach seiner Ueberzeugung von den Verwaltungsbedürfnissen lenken und in Folge davon die Verwaltung im Sinn der Gesetzgebung führen könne. Aber es sei unmöglich, sich ein im juristischen Sinne verantwortliches Ministerium zu denken, das auf die Entstehung der Gesetze offiziell nicht den mindesten Einfluss üben könne. Wer ein so verantwortliches Ministerium wolle, müsse den König von Preussen zum Quell und Inhaber der gesetzgebenden Gewalt machen, dem Bundesrat aber nur das gleiche Zustimmungsrecht wie dem Reichstag vorbehalten. Vielleicht verwandle sich der Bund in Zukunft in eine konstitutionelle Monarchie, aber solange die Fürsten nicht geneigt seien, sich mit der Rolle der englischen Lords zu begnügen, sei nur eine Art von Ministerverantwortlichkeit möglich, die moralische, historische oder politische. Diese sei wünschenswert, damit man wisse, wer Koch und Kellner sei, wem der Ruhm und die Ehre, oder der Vorwurf und die Schande einer politischen Massregel zukomme, damit die Geschäfte klar reguliert und klar verteilt seien. Um zu erreichen, dass Minister mit solcher Verantwortlichkeit eingesetzt würden, hätten seine politischen Freunde Amendements eingereicht, die für jede gesetzgeberische und Regierungshandlung eine verantwortlich machende Kontrasignatur fordern.

Die von dem Redner gestellte Forderung ist offenbar die denkbar bescheidenste. Er verlangt nicht die Concentrierung der Verantwortlichkeit und Verwaltung in bestimmten Händen, sondern nur die Kenntlichmachung der Personen, von denen die staatlichen Akte herrühren und die dafür verantwortlich sind. Er unterscheidet nicht zwischen Acten der Gesetzgebung, des Bundesrats, des Präsidiums und der Vertrauensmänner des letzteren, sondern verlangt für alle diese Acte gleichmässig nur eine Unterschrift, die zeigt, von wem sie kamen. Ueber die Art und Ausdehnung der Verantwortlichkeit wird nichts gesagt, obgleich sie in den verschiedenen bezeichneten Fällen naturgemäss nicht gleich sein kann. Gewiss hat auch

diesem Abgeordneten ein Ministerium im konstitutionellen Sinne als Ziel vorgeschwebt, aber er war zufrieden, wenn zunächst nur vorgearbeitet, d. h. eine Einrichtung getroffen wurde, aus der, sei es ein Ministerium, sei es etwas Aehnliches, zu dem eigenartigen neuen Staatswesen besser Passendes sich entwickeln konnte.

In ganz ähnlichem Sinne sprach der Abg. Braun[1]). Er meinte, der Reichstag könne doch nicht mit dem Ende anfangen, d. h. mit der von der Linken geplanten Einfügung eines vollständig organisierten Ministeriums einschliesslich Vorschriften über Umfang, Geltendmachung der Verantwortlichkeit etc., sondern er müsse mit dem Anfange beginnen, d. h. die Keime der Verantwortlichkeit, die möglicherweise in diesen E. gelegt werden könnten, und deren Entwickelung man dem guten Geiste der Nation überlassen müsse, bemessen nach Massgabe der augenblicklichen Situation. Als einen Keim zur Ausgestaltung der Verantwortlichkeit bezeichnete er dann den Art. 18 des E., der dem Bundeskanzler die Mitunterzeichnung der vom Präsidium ausgehenden Anordnungen auflegte, und meinte, es solle ausserdem in die Verfassung geschrieben werden, dass der Bundeskanzler und die vom Präsidium ernannten Vertreter der einzelnen Verwaltungszweige die Massregeln der Verwaltung vor dem Reichstage zu vertreten und zu verantworten hätten. Damit werde erreicht, dass nicht Kollegien, von denen inbezug auf die Verwaltung nicht viel zu halten sei, dem Reichstage gegenüberständen, sondern Männer von Fleisch und Blut, und aus dieser Thatsache allein werde sich schon ein hoher Grad von persönlicher Haftbarkeit entwickeln, auch wenn in der Verfassung nichts Genaueres darüber gesagt sei. Auch werde diese Haftbarkeit die vom Präsidium ernannten Leiter der Verwaltungszweige davor schützen, dass sie in den Bundesratsausschüssen von den übrigen Mitgliedern etwa überstimmt würden, denn die letzteren würden regelmässig Bedenken tragen, einen dem Reichstage verantwortlichen Departementschef zu majorisieren.[2])

Sehr energisch und inhaltreich sprach endlich der Abg. Miquel für Bundesminister[3]). Er bestritt zunächst Sybel gegenüber, dass die Einführung einer verantwortlichen Regierung der Selbständigkeit und den Rechten der einzelnen Staaten Abbruch thun würde; eine Beschränkung

---

[1]) Stenogr. Berichte S. 342. [2]) S. 343. [3]) S. 344.

des Bundesrats sei dazu an und für sich nicht nötig, da der E. dem Präsidium wichtige eigene, nicht vom Bundesrat abgeleitete Rechte gebe. Es handle sich vorderhand lediglich darum, ob diese Exekutivbefugnisse, die das Präsidium schon nach dem E. besitze, durch konstitutionell verantwortliche Personen ausgeübt werden sollten. Dann ging er aber weiter und äusserte den Wunsch, dass die Bundesexekutive ganz, also auch soweit sie der E. dem Bundesrat zuwies, dem Präsidium übertragen werden möge. Wenn die preussische Regierung es nicht habe über sich gewinnen können, so viel von den kleinen Staaten zu verlangen, so könne der Reichstag eine solche „diplomatische" Rücksicht nicht nehmen, da er nur nach den Interessen der Nation zu handeln habe. Die hierdurch von den Einzelstaaten zu bringenden Opfer seien nicht grosse, da letztere bisher nur eine Scheinsouverainetät gehabt hätten und in kritischen Zeiten sowie in grossen rechtlichen oder handelspolitischen Fragen sich unbedingt den Grossstaaten hätten unterordnen müssen. Es sei inkonsequent, das Heer und die Post einheitlich durch Preussen, die Eisenbahnen und Finanzen dagegen durch Bundesratsausschüsse verwalten zu lassen; die für kriegerische Zeiten jedenfalls unzulängliche Ausschussverwaltung sollte deshalb auch nicht für den Frieden eingerichtet werden. Abgesehen davon würden die Rechte und Interessen der Einzelstaaten seitens einer dem Reichstage und Bundesrate verantwortlichen Regierung besser gewahrt als seitens unverantwortlicher hoher Beamter des mächtigsten Einzelstaats, der so überwältigend stark sei, dass notwendig die Vertreter desselben sich nicht als Vertreter des Bundesrats, sondern allein dieser Macht fühlen müssten. Ferner liege auch die Einrichtung einer einheitlichen Regierung im Interesse Preussens, denn es erhalte dadurch eine gewisse Entschädigung für die dem Bunde zu opfernde Selbständigkeit. Endlich sei bei der Bedeutung der Präsidialkompetenz unvermeidlich, dass über deren Ausübung zwischen der Krone Preussen und dem Reichstage Meinungsverschiedenheiten entstehen würden, und wenn dann der Träger der Krone keine verantworlichen Minister habe, richte sich die Kritik des Parlaments gegen ihn selbst.

Viel anspruchsvoller war der der Fortschrittspartei angehörende Abg. Schulze-Delitzsch[1]). Er behauptete: Das Prinzip der bloss moralischen Verantwortlichkeit ohne juristische Garantie ist das des Absolutismus, und das

[1]) Stenogr. Berichte S. 338.

Prinzip der geordneten juristischen Verantwortlichkeit bis zur kriminellen hin ist das Prinzip des konstitutionellen Staats. Um die Exekutive juristisch verantwortlich machen zu können, müsse man den Bundesrat von der Teilnahme an der Verwaltung ausschliessen und auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung beschränken, was ja selbst der hochkonservative Staatsrechtslehrer Stahl im Jahre 1849 befürwortet habe. Die Concentrierung der Verwaltung in den Händen des Bundespräsidiums sei auch deshalb notwendig, weil dieses sonst in die Lage kommen könne, gegen seinen Willen resp. seine Stimmen gefasste Beschlüsse des Bundesrats mit seinen Organen durchführen zu müssen, oder es könne genötigt sein, eine Durchführung derselben zu verweigern, woraus Reibungen und schwere Unzuträglichkeiten entstehen müssten. Wenn das Präsidium, d. h. Preussen, zweckmässig nicht majorisiert werden könne, dann sei der Anteil der Einzelstaaten an der Exekutive wenig praktisch und der Verzicht darauf nicht schwer. Aus der Beseitigung der Exekutivgewalt des Bundesrats folge, dass auch der Artikel (8) des E. über die Bildung von Ausschüssen des Bundesrats zu streichen sei, da diese nur wegen ihrer Exekutivbefugnisse in der Verfassung erwähnt seien.

Die weiteren Verhandlungen über die einzelnen Artikel des, das Bundespräsidium behandelnden, VI. Abschnittes des E. brachten nur noch wenige neue Gedanken, welche Erwähnung verdienen. So führte u. a. der Abg. Lasker[1]) aus, dass es nicht genüge, den Bundeskanzler allein verantwortlich zu machen, sondern dass eine Mehrzahl verantwortlicher Geschäftsleiter bestellt werden müsse; denn der Umfang der dem Präsidium übertragenen Geschäfte sei so gross, dass es nicht möglich sein werde, dass eine Einzelperson auch nur vom Inhalt aller zu erlassenden Verfügungen Kenntnis nehmen könne. Die Unterzeichnung aller durch eine einzelne Person würde eine leere Formalität sein, denn man könne einen Minister ernsthaft nur für das verantwortlich machen, was er zu prüfen in der Lage und worin er sachkundig sei.

Ausserdem ist noch einer Rede des Abg. Plank[2]) zu gedenken, in dem er die Meinung aussprach, die Abneigung gegen die Schaffung verantwortlicher Minister beruhe auf der Befürchtung, dass hierdurch eine sogenannte parlamentarische Regierung begründet werde. Er hielt den Vertretern diese Sorge entgegen, dass die parlamentarische Regierung

[1]) Stenogr. Berichte S. 365. [2]) S. 359.

keine Verfassungs-, sondern eine Machtfrage sei. Solange der Schwerpunkt der politischen Macht bei der Krone sei, könne die Volksvertretung auch durch die vortrefflichsten Bestimmungen über die konstitutionelle Verantwortlichkeit keinen entscheidenden Einfluss auf die Verwaltung sowie die Ernennung und Entlassung der Minister erlangen, während im Falle der Neigung dieses Schwerpunktes auf die Seite der Volksvertretung ihr jene Zuständigkeit auch ohne solche Bestimmungen zufalle. — Ebenso bemerkenswert ist der in dieser Rede enthaltene Hinweis darauf, dass die Bestellung verantwortlicher Bundesminister nicht nur dem Interesse des Reichstags, sondern dem des Bundesrats und also auch der Einzelstaaten diene: wenn die dem Präsidium überwiesenen Angelegenheiten von preussischen Ministern erledigt würden, fehle den Einzelstaaten jede Möglichkeit der Einwirkung darauf, während sie Bundesminister zur Rechenschaft ziehen könnten.

Die gegebenen Mitteilungen zeigen, dass die liberale Partei einig war in der Ueberzeugung, dass die Bestimmungen des E. über die Exekutive ungenügend seien, und dass deren Verhältnis zum Reichstag anders geregelt werden müsse, während über die Art und den Umfang dieser Regelung die Anschauungen der einzelnen Gruppen und Redner auseinandergingen: die radikale Linke verlangte die Organisation eines vollständigen Bundesministeriums mit allen Formen und Kautelen des modernen Verfassungsrechtes und zwar im Anschluss an eine prinzipielle Aenderung des E., d. h. Entfernung des Bundesrats aus der Exekutive und Uebertragung sämtlicher Befugnisse desselben an das Präsidium. Der Linken ziemlich nahe standen Miquel und seine Freunde, die zwar so lange wie möglich auf dem Boden des E. bleiben wollten, aber doch im letzen Ende für eine Verschiebung seiner Grundlagen in der bezeichneten Richtung eintraten, um auf jeden Fall ein verantwortliches Ministerium zu erhalten. Die meisten Liberalen jedoch vertraten diese Forderung in sehr gemässigter Weise. Sie wollten unbedingt auf dem Boden des E. bleiben und nur das Erreichbare erstreben; sie beliessen daher dem Bundesrat eine Mitwirkung an der Exekutive nnd begnügten sich damit, eine moralische, politische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers und der zur Leitung der einzelnen Verwaltungszweige zu bestellenden Vertreter desselben oder gar des ersteren allein in der Verfassung zu verlangen, während sie die weitere Ausgestaltung getrost der Zukunft überlassen wollten. Der Standpunkt der liberalen Partei und die verschiedenen Wünsche

ihrer einzelnen Gruppen fanden den schärfsten Ausdruck in den Verbesserungsanträgen, welche zum Entwurf der Verfassung gestellt wurden, und es sollen daher die wichtigeren mitgeteilt werden. Es sind die folgenden:

Die Abgg. Ausfeld, Schulze u. Gen.[1]) beantragten, den Art. 8 des E., welcher die Bundesratsausschüsse vorsah, zu streichen und den Worten des Artikels 11: „Das Bundespräsidium steht der Krone Preussen zu“ hinzuzufügen: „dasselbe übt die vollziehende Gewalt in Bundesangelegenheiten nach Massgabe der Verfassung durch verantwortliche Minister aus;“ ferner sollte der ganze Art. folgenden Zusatz erhalten: „Alle Regierungsakte des Bundespräsidiums bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung mindestens eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortung für den betr. Akt dem Bundesrat und dem Reichstag gegenüber übernimmt.“

Die Abgg. Erxleben, Jansen, Zachariä u. Gen.[2]) beantragten, dem Art. 11 folgende Fassung zu geben: „Das Bundespräsidium steht der Krone Preussen zu. Dasselbe hat die oberaufsehende und vollziehende Gewalt in allen Bundesangelegenheiten auszuüben und ist dabei an die Mitwirkung des Bundesrats nur soweit gebunden, als die Verfassung solches ausdrücklich bestimmt. Das Bundespräsidium ist ausschliesslich berechtigt, die Bundesminister zu ernennen und zu entlassen. Alle Verfügungen des Bundespräsidiums bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung wenigstens eines Bundesministers, welcher dadurch dem Reichstage gegenüber die Verantwortung übernimmt.“

Der Abg. Lasker[3]) beantragte, dem Art. 12, nach dem das Präsidium den Kanzler ernennt, hinzuzufügen: „dem Präsidium steht es zu, für einzelne Zweige der Verwaltung besondere Kommissarien zu ernennen, welche nach Massgabe des erhaltenen Auftrages den Bundeskanzler vertreten und für den Bund zu vereidigen sind.“ Ferner wollte er den Art. 18 anders gefasst wissen. Während dieser im E. lautete: „Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet,“ sollte der zweite Satz lauten: „Die von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler

[1]) Drucksachen Nr. 23, sub. I. [2]) Nr. 30. [3]) Nr. 43.

oder einen für den betreffenden Zweig ernannten Kommissarius gegengezeichnet, **welcher hierdurch die Verantwortlichkeit übernimmt.**“

Endlich beantragten die Abgg. v. Bennigsen[1]) u. Gen., dem Art. 12 hinzuzufügen: „ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche nach dem Inhalt dieser Verfassung zur Competenz des Präsidiums gehören,“ sowie unter Streichung des zweiten Satzes von Art. 18, an Art. 19 folgenden neuen Art. anzureihen: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder eines der vom Präsidium ernannten Vorstände, welche dadurch die Verantwortlichkeit übernehmen. Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt.“

Zur Erläuterung dieser Anträge ist zu bemerken, dass der zweite etwas weiter geht als der erste, und durch sein offenbares Bestreben theoretischen Ansprüchen entgegenzukommen, die Mitarbeit eines Professors (Zachariä) verrät. Beide Anträge wollen die Exekutive des Bundesrats ganz beseitigen, sie in der Hand des Präsidiums koncentrieren. Die Anträge Lasker und v. Bennigsen verzichten hierauf; sie wollen nur die, vom E. dem Präsidium gegebene Competenz unter verantwortliche Chefs stellen. Sie stimmen darin überein, dass nicht nur, wie der E. wollte, die auf die Gesetze bezüglichen Anordnungen des Präsidiums, sondern alle Erlasse desselben gegengezeichnet werden sollten, dass ferner durch die Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit übernommen werden soll, und dass endlich das Präsidium ausser dem Kanzler für die einzelnen Geschäftszweige weitere Kommissare ernennen soll, die ebenso wie der Kanzler gegenzeichnen können. Der Antrag Lasker hat als besonderen Inhalt die Bestimmung, dass die Kommissare des Präsidiums für den Bund zu vereidigen sind, während der Antrag von Bennigsen die Erlassung eines besonderen Gesetzes vorsieht, das die Verantwortlichkeit und das bei ihrer Geltendmachung einzuhaltende Verfahren regelt. —

Die Verteidigung des Regierungs-Entwurfes gegen die dargestellten Angriffe führte fast allein der Präsident der Bundeskommissarien Graf Bismarck, und es genügt deshalb

---

[1]) Drucksachen Nr. 48.

zur Charakterisierung der Regierungs-Auffassung auf seine Reden einzugehen und aus ihnen das Wesentliche mitzuteilen.

Der Autor der Verfassung sagte in der Generaldebatte,[1]) man habe die Herstellung eines konstitutionellen verantwortlichen Ministeriums erwartet und fuhr fort: „Wer sollte dieses Ministerium ernennen? Einem Konsortium von 22 Regierungen ist diese Aufgabe nicht zuzumuten; es würde sie nicht erfüllen können. Ausschliessen können Sie aber 21 von 22 Regierungen von der Teilnahme an der Exekutive ebensowenig. Es wäre der Aufforderung nur dadurch zu genügen gewesen, dass eine einheitliche Spitze mit monarchischem Charakter geschaffen worden wäre. Dann aber, meine Herren, haben Sie kein Bundesverhältnis mehr, dann haben Sie die Mediatisierung derer, denen diese monarchische Gewalt nicht übertragen wird. Diese Mediatisierung ist von unseren Bundesgenossen weder bewilligt, noch von uns erstrebt worden. Es ist hier angedeutet worden, man könne sie mit Gewalt zwingen; von anderen: sie werde sich zum Teil von selbst ergeben und letzteres von einer mir nahestehenden Seite. Wir erwarten dieses nicht in dem Masse und glauben nicht, dass deutsche Fürsten in grösserer Zahl bereit sein werden, ihre jetzige Stellung mit der eines englischen Pairs zu vertauschen. Wir haben ihnen diese Zumutung niemals gemacht und beabsichtigen nicht, sie ihnen (jemals) zu machen."

Ferner äusserte er über das Amendement v. Bennigsen zu Art. 12:[2]) „Wenn ich dieses Amendement recht verstehe, so würde es bei seiner Annahme für die preussische Regierung nicht fakultativ, sondern notwendig sein, ihren Einfluss und ihre Stellung in dem Bundesrate dadurch zu schwächen, dass sie denselben nicht in einheitlicher, sondern in kollegialischer Form ausübte. Es würde gewissermassen zwischen den verschiedenen preussischen Bundesgesandten, etwa dem Bundeskanzler, der ja zu ihnen gehört, auf der einen Seite, und seinen militärischen Kollegen auf der andern Seite vielleicht eine kollegialische Abstimmung noch notwendig sein, um das preussische Votum, welches ja nur einheitlich abgegeben werden kann, festzustellen, und bei dieser kollegialischen Abstimmung könnte sich möglicherweise der Bundeskanzler in der Minorität befinden, indem jeder der mit ihm konkurrierenden preussischen Kollegen sich auf seine besondere und persönliche Verantwortung beriefe". . . „Ich würde mich ausser

[1]) Stenogr. Berichte S. 136. [2]) S. 376/7.

Stande fühlen. auf dieses ganze Werk einzugehen und dabei preussischer auswärtiger Minister zu bleiben, wenn ich nicht sicher wäre, dass die Instruktion des Bundeskanzlers zu meinem Ressort als auswärtiger Minister gehörte und nicht erst Gegenstand kollegialischer Abstimmung zwischen meinen Kollegen und mir zu sein hätte". „Ich möchte darum bitten, bei diesem Amendement noch zu scheiden zwischen einem Ausdruck für die Verantwortlichkeit, welche der Bundeskanzler durch seine Unterzeichnung übernimmt, wofür, wie mir scheint, vielseitig die Neigung ist zu stimmen. Ich kann mich auch dafür nicht erklären; denn es ist immer die Fassungsänderung, von der ich nicht weiss, welche Tragweite ihr die verbündeten Regierungen geben. Aber ich halte es für lange nicht so schlimm, als wenn ein kollegialisch organisiertes preussisches Ministerium, sei es das bestehende, sei es ein paralleles, hineingetragen wird in die Mitte des Bundesrates".

Als ihm darauf der Abg. Twesten bemerkte, das Amendement verlange nicht, dass die Verwaltungschefs dem Bundesrat angehörten, erwiderte er[1]): „Wenn Beamte gemeint sind, die ausserhalb des Bundesrates stehen, dann scheint mir der Antrag in sehr enger Verwandtschaft und fast Identität mit dem schon abgelehnten Antrage[2]) eines unitarischen Bundesministeriums zu stehen, und dem stehen alle die Bedenken entgegen, welche schon vorher erörtert sind. Ich will nur eins noch hervorheben, was noch nicht so scharf hervorgehoben ist. Sie würden mit einem solchen Bundesfinanzminister z. B. den Königl. Sächsischen, den Grossherzogl. Hessischen u. s. w. Finanzminister mediatisieren und ihn zu einem Unterbeamten des Bundesfinanzministers machen. Das thun die Regierungen nicht".

Später sagte er noch über das gleiche Amendement[3]): „Sie schaffen eine, den Ministerien und höchsten Regierungen der einzelnen Bundesländer vorgesetzte Spitze und Behörde ausserhalb des Bundesrats. Innerhalb des Bundesrats findet die Souverainetät einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck. Dort hat jede ihren Anteil an der Ernennung des gewissermassen gemeinschaftlichen Ministeriums, welches neben andern Funktionen auch der Bundesrat bildet. Dieses Gefühl der unverletzten Souverainetät, welches dort seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen neben einer kontrasignierenden Bundesbehörde, die ausserhalb des Bundesrats aus preussischen

[1]) Stenogr. Berichte S. 378. [2]) Antrag Ausfeld, Erxleben u. Gen. (s. o.) [3]) Stenogr. Berichte S. 388.

und andern Beamten ernannt wird, und es ist und bleibt eine capitis deminutio für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, gehorsamleistende Organe einer vom Präsidium ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollten."

Eine letzte Aeusserung[1]), zu der ihn der Abg. Lasker veranlasste, geht dahin, dass nach dem E. die Verantwortlichkeit der preussischen Minister dieselbe bleibe, wie vorher; deshalb müsse er als preussischer auswärtiger Minister darauf bestehen, dass er entweder selbst Bundeskanzler oder ausschliesslicher Instruktor desselben sei. Er werde und müsse bei der Instruktion natürlich die Wünsche seiner Ministerkollegen berücksichtigen, aber er könne sich nicht gefallen lassen, dass die mit dem Bundeskanzler zusammensitzenden Vertreter der übrigen Ressortchefs oder ausserhalb des Bundesrats sich befindenden Vertreter der Ressortchefs auch mit dem Recht einer verantwortlichen Kontrasignatur ausgestattet würden und dem Bundeskanzler sagen könnten: „Diesem Votum stimmen wir nicht bei, denn es ist mit unserer persönlichen Verantwortlichkeit nicht verträglich". Er könne es nicht acceptieren, sagte er schliesslich, die Zahl derjenigen Kollegen, — denn das würden sie werden — mit denen er die Verantwortung zu teilen hätte, zu vermehren und dadurch die Arbeit zu vermehren, die nicht klein sei, wenn es gelte, zwischen acht Ministern, die ehrlich an ihrer Ueberzeugung hingen, eine Uebereinstimmung herzustellen; sollte er noch mit andern zur Kontrasignatur berechtigten Beamten eines andern Ministeriums die Verantwortung teilen, so würde ihm das zu viel.

Hauptsächlich mit zwei Gründen bekämpfte also Bismarck die Anträge und Ausführungen der Reichstagsmehrheit. Er meinte einmal, ein verantwortliches Bundesministerium enthalte eine capitis deminutio oder teilweise Mediatisierung der neben Preussen den Bund bildenden Staaten, die man ihnen nicht zumuten könne, und er befürchtete ferner von der Bildung eines Ministeriums eine Lähmung der Verwaltung. Weil er nämlich die Bundesexekutive nur als preussische Exekutive betrachtete, nahm er an, dass die Bundesminister für die verschiedenen Ressorts von den Ministern der entsprechenden preussischen Ressorts instruiert werden müssten — wie nach dem E. der Kanzler vom auswärtigen Minister instruiert werden sollte — und folgerte hieraus die Notwendigkeit von

[1]) Stenogr. Berichte S. 393.

Kollegialbeschlüssen entweder der preussischen oder der Bundesminister über die Abgabe der preussischen Stimmen im Bundesrat. Auch meinte er, verantwortliche Bundesminister würden wegen ihrer Verantwortlichkeit nicht, wie der E. vom Kanzler annahm, dem preussischen auswärtigen Minister Gehorsam leisten wollen, so dass Einigkeit nur durch Verständigung zu erreichen wäre. Er nahm also an, dass die Rechte Preussens im Bund, die nach dem E. allein durch dessen auswärtigen Minister geübt werden sollten, nach den Anträgen des Reichstags dem Kollegium der preussischen oder der Bundesminister oder beiden zusammen zufallen würden. Da er das Kollegialsystem schon im preussischen Ministerium als schlimmes Hemmnis seiner Thatkraft erkannt hatte, war für ihn eine Organisation ausgeschlossen, welche dasselbe auf die Bundesangelegenheiten ausdehnte.

Bei der Abstimmung fielen die sämtlichen oben erwähnten Anträge mit Ausnahme des ersten Absatzes des letzten Antrages **Bennigsen**, den der Antragsteller auf die Worte beschränkt hatte: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums werden im Namen des Bundes erlassen **und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt**“.[1])

Es wurde also zwar kein mehrköpfiges Bundesministerium eingesetzt, aber doch der Kanzler zum Bundesminister gemacht; es wurden die Einwendungen Bismarcks

---

[1]) Zur Geschichte dieses folgenreichen Amendements resp. des, seinen Ausgangspunkt bildenden Art. 18 d. E. ist zu bemerken, dass letzterer in dem preuss. Verfassungsentwurf bloss folgenden Wortlaut hatte: „Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu“. (Hänel a. a. O. S. 19). In der II. Sitzung der Bevollmächtigten der einzelstaatlichen Regierungen war dann laut Anlage zum Protokoll v. 28 I. 67 (Drucksachen Nr. 10, S. 20) folg. Zusatz beschlossen worden. „Die hienach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen und Verfügungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet“. Diesen Zusatz der verbündeten Regierungen hatte der Abg. v. Bennigsen zuerst wie folgt abzuändern beantragt: „Die hienach vom Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt“, (Drucksachen Nr. 17, sub. 3). Nach dieser Fassung wären Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit auf das unwesentlichste Mass der Funktionen des Präsidiums beschränkt geblieben, wie der Abg. Lasker (Sten. Berichte S. 367) konstatierte; erst letzterer gab in seinen Anträgen unter Nr. 43 der Drucksachen (s. o. S. 17) den Bestrebungen der Liberalen den richtigen Ausdruck, der dann etwas modifiziert vom Abg. v. Bennigsen aufgenommen wurde.

gegen eine personenreiche Leitung berücksichtigt[1]), aber das von diesem ausserdem vertretene Interesse der übrigen Staaten missachtet.[2]) Diese liessen sich den Zusatz gefallen, und es ist also durch die Festigkeit des Reichstags eine unitarische Einrichtung erreicht worden, die der Begründer der deutschen Einheit bekämpft hat.

Es ist aber zu vermuten, dass Bismarck sich über seine Niederlage nicht gegrämt hat, denn er hat die Schaffung eines Bundesministeriums gewiss nicht freiwillig bekämpft, sondern weil er dazu gezwungen war. Er hatte ja mit den norddeutschen Staaten den Vertrag vom 18. Aug. 1866 abgeschlossen, nach dem eine Verfassung nach Massgabe des preussischen Reformvorschlages vom 10. Juni vereinbart werden sollte, und jenem Vorschlage lag ein gemeinsames Ministerium fern; er hätte also durch Eintreten für ein solches sein Wort gebrochen. Aber nachdem er dieser Einrichtung einen Widerstand entgegengesetzt hatte, wie ihn entschiedener kein kleinstaatlicher Minister hätte leisten können, durfte er sich dem Reichstage fügen und die ihm aufgenötigte Verbesserung seines Werkes dankbar annehmen.

Der Reichstagsbeschluss hatte zur notwendigen Folge, dass zum Kanzler nicht wie ursprünglich beabsichtigt war, ein Untergebener des preussischen Ministerpräsidenten, sondern dieser selbst ernannt wurde. Bismarck legte dies

---

[1]) Hänel hebt a. a. O. S. 18 hervor, dass der Reichstag nach der Ablehnung des Amendements Bennigsen zu Art. 16 des E. am gleichen Tage das Amendement zu Art. 18 angenommen habe; er findet darin eine Umstimmung des Reichstags. Hiergegen ist aber zu erinnern, dass das abgelehnte Amendement weiter ging als das angenommene. Denn das erste verlangte die Ernennung von Ministern („Vorständen der Verwaltungszweige") in der nötigen Zahl, das zweite wollte nur, dass der Kanzler mit der verantwortlichen Gegenzeichnung der Bundesverfügungen betraut und dadurch zum Minister erklärt werde. In der Annahme des zweiten Amendements nach der Ablehnung des ersten liegt also kein Selbstwiderspruch.

[2]) Seydel a. a. O. S. 183 meint den Zusatz zu Art. 18 des E. als ein blosses Opfer an den Doktrinarismus bezeichnen und behaupten zu dürfen, nur die Schaffung einer Mehrzahl von Ministern hätte die Verfassung wesentlich verändert, während die Erhebung des einzigen Bundeskanzlers zum Minister praktisch gleichgültig sei; denn es sei einerlei, ob die Verbindung zwischen dem Amte des Kanzlers und dem leitenden preussischen Staatsmanne dadurch hergestellt sei, dass der Kanzler Untergebener des preussischen Ministerpräsidenten oder dadurch, dass der Ministerpräsident selbst Kanzler sei. Zur Widerlegung genügt die Bemerkung, dass erst die Erhebung des Kanzlers zum Bundesminister die Voraussetzung für die Schaffung des ganzen grossen Systems der ihm allmählich angegliederten Bundes- und später Reichsbehörden war.

am 5. März 1878 dem Reichstage[1]) mit den Worten dar: „Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preussischen Ministerium, wie es ursprünglich der Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgehoben. Darauf trat auch die . . . von mir sofort erkannte Notwendigkeit ein, dass der Reichskanzler und der preussische Ministerpräsident ein und dieselbe Person sein müssten".

§ 2. Erste Entwickelung des Reichsministeriums und Kritik desselben durch den Reichstag.

Das durch den Art. 17 der Verfassung ins Leben gerufene Bundesministerium erhielt seine Organisation durch den Präsidialerlass vom 12. Aug. 1867,[2]) welcher die Errichtung des „Bundeskanzleramtes für die dem Bundeskanzler obliegende Verwaltung und Beaufsichtigung der durch die Verfassung des norddeutschen Bundes zu Gegenständen der Bundesverwaltung gewordenen bzw. unter die Aufsicht des Bundespräsidiums gestellten Angelegenheiten, sowie für die dem Bundeskanzler zustehende Bearbeitung der übrigen Bundesangelegenheiten" anordnete. Zum unmittelbaren Chef desselben wurde übrigens nicht der Bundeskanzler, sondern ein besonderer Präsident — Delbrück — ernannt, der natürlich keine Ministerstellung einnehmen konnte, sondern gewissermassen Bureauchef war. Die Kompetenz des neuen Ministeriums war eine ausserordentlich umfangreiche und sollte im Einzelnen nach den angeführten Grundlinien folgende Gebiete umfassen:[3])

a. Leitung der unmittelbaren Bundesverwaltung;

b. Beaufsichtigung der Einzelstaaten mit Rücksicht auf die Beobachtung und Durchführung der Bundesgesetze;

c. Bearbeitung der sonstigen, die inneren u. äusseren Verhältnisse und Beziehungen des Bundes betreffenden Angelegenheiten, z. B. Berufung etc. von Bundesrat und

---

[1]) Stenogr. Berichte v. 1878, S. 342. [2]) Bundesgesetzblatt v. 1867, S. 29. (In Zukunft zitiert als: B. G. Bl. resp. R. G. Bl.)
[3]) Vgl. Laband, I, S. 343 ff.

Reichstag sowie geschäftlicher Verkehr mit diesen, Vorbereitung von Gesetzentwürfen, Führung resp. Kontrole des Bundesfinanzwesens; dann Verkehr mit den Einzelstaaten z. B. über Fragen des Handels und Verkehrs; ferner Wahrnehmung handels- u. zollpolitischer Interessen gegenüber dem Auslande und schliesslich die Bearbeitung aller übrigen, zu keinem besonderen Ressort gehörenden Bundes-Geschäfte.

Die Leitung der unter b und c angeführten Angelegenheiten erfolgte durch eine sog. „Centralabteilung", während für die unter a genannte Führung der eigenen und unmittelbaren Bundesverwaltung besondere Abteilungen errichtet wurden, und zwar im gleichen Jahre 1867 Nr. I „Generalpostamt" für das Postwesen und Nr. II „Generaldirektion der Telegraphen" für das Telegraphenwesen.[1])

Die erste Erweiterung des Bundeskanzleramtes, das mit dem 12. Mai 1871 die Bezeichnung „Reichskanzleramt" erhielt, erfolgte im selben Jahre nach der Angliederung von Elsass-Lothringen an das Reich, indem für die Verwaltung desselben eine neue Abteilung, Nr. III, gebildet wurde, aber nur zur Erledigung der allgemeinen inneren Angelegenheiten und zuerst noch einschliesslich der Verwaltung der Reichseisenbahnen, während für die übrigen Specialangelegenheiten des Reichslandes, z. B. Post, Auswärtiges, Militärwesen etc. die betr. Behörden des Bundes resp. Preussens, also Generalpostamt, Auswärtiges Amt, preussisches Kriegsministerium etc. zuständig waren. Den letzten inneren Ausbau erfuhr das Reichskanzleramt mit dem 1. Jan. 1875, wo die IV. Abteilung für das Reichsjustizwesen nach vorhergehender Genehmigung durch den Reichshaushaltsetat ins Leben trat.[2])

Das Bundeskanzleramt war bis zum Jahre 1870 die einzige Behörde für die Ausübung der dem Kanzler durch Art. 17 der Verfassung überwiesenen bundesministeriellen Funktionen, es war das Bundesministerium. Diesen ausschliesslichen Charakter verlor es mit dem Augenblicke, als weitere oberste Reichsbehörden für die Verwaltung von Reichsangelegenheiten ins Leben traten, genauer: als Behörden, die bis dahin preussisch waren, den Charakter von Reichsbehörden erhielten und dem Reichskanzleramt nicht untergeordnet, sondern an die Seite gestellt wurden; es bildete dann, wie diese, eine eigene, allerdings besonders

---

[1]) B. G. Bl. von 1867, S. 328. [2]) Die, die Errichtung der Abteilung berührenden Verhandlungen des Reichstags von 1874 werden unten erörtert werden (s. S. 31).

umfassende und wichtige Abteilung, ein Unterministerium, innerhalb des einzigen, dem Kanzler unterstehenden Reichsministeriums. Dies kam zuerst zur Erscheinung mit der am 1. Jan. 1870 erfolgten Umwandlung des preussischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten in eine Reichsbehörde, wozu namentlich aus finanziellen Rücksichten das preussische Abgeordnetenhaus schon im Jahre 1868 die preussische Regierung aufgefordert hatte, und wofür sich dann im selben resp. folgenden Jahre auch Reichstag und Bundesrat erklärten,[1]) sodass mit Einstellung der Kosten in den Bundeshaushaltsetat von 1870 das „Auswärtige Amt" dauerndes oberstes Reichsamt wurde.

Weiterhin trat als selbständige Reichsbehörde neben das Reichskanzleramt die bis da gleichfalls preussische Verwaltung der Marineangelegenheiten, mit der das Oberkommando zuerst verschmolzen war.[2]) Durch die Einstellung der Kosten in den Reichshaushaltsetat von 1872[3]) und auf Grund des Allerh. Erlasses vom 1. Jan. 1872[4]) wurde das Marineministerium Reichsbehörde mit der Bezeichnung „Kaiserliche Admiralität," deren Chef die Verwaltung unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und den Oberbefehl nach den Anordnungen des Kaisers zu führen hatte.

Im Jahre 1873 wurde auf Grund des Gesetzes vom 27. Juni desselben Jahres als oberste Centralbehörde das „Reichseisenbahnamt"[5]) eingerichtet, welches die nach den Artt. 41—47 der R. V. dem Reiche zustehenden Aufsichts- und Kontrolbefugnisse über die Eisenbahnen Deutschlands unter der Verantwortlichkeit und nach Anweisung des Reichskanzlers ausüben sollte (§ 3 des Ges.). Da diese Behörde jedoch zu keiner Bedeutung gelangt ist, wird auf sie nicht weiter eingegangen.

Mit dem Ende des Jahres 1875 trat die Entwickelung des Reichsministeriums in ein neues Stadium, indem die zum Reichskanzleramt gehörenden Abteilungen von demselben abgelöst und selbständig gemacht wurden, womit die Bewegung begann, die ihren Abschluss durch das Stellvertretungsgesetz von 1878 erhielt. Dieser Prozess kam zuerst zur Erscheinung bei der Verwaltung der Post und Telegraphie, welche bis da die Abteilungen I und II umfasst hatte. Durch eine kaiserliche Verordnung vom

[1]) Störck, Art. „Auswärt. Ministerien" in v. Stengels Wörterbuch des Verwaltungs-Rechts II, S. 132. [2]) Laband, I, S. 353/4. [3]) R.-G.-Bl. v. 1871, S. 272/4. [4]) R.-G.-Bl. v. 1872, S. 5. [5]) R.-G.-Bl. v. 1873, S. 164.

22. Dez. 1875[1]) wurde bestimmt, dass „mit dem 1. Jan. 1876 die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom Ressort des Reichskanzleramts getrennt und die Leitung derselben unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dem Generalpostmeister übertragen“ werden sollte; und durch den § 2 der Verordnung wurden letzterem diejenigen Befugnisse zugestanden, welche die „Gesetze den obersten Reichsbehörden beilegen.“

Mit demselben Ergebnis, allerdings auf anderem Wege vollzog sich im Jahre 1877 die Umwandlung der übrigen Specialabteilungen des Reichskanzleramtes, Nr. III für Elsass-Lothringen und Nr. IV für das Justizwesen, indem für diese durch Einrichtung besonderer Positionen im Reichshaushaltsetat die gesetzlichen Grundlagen für die Funktion als oberste Reichsbehörden gelegt wurden. Sie sind im Voranschlag für das I. Quartal 1877[2]) unter Kap. 8a „Reichsjustizamt“ und 8 b „Verwaltung der Reichslande“ registriert und erscheinen hier durch die Ueberschriften I a und I b noch als Anhängsel des mit I überschriebenen Reichskanzleramtes, während die vollständige Trennung im Hauptetat von 1877/78[3]) erfolgte, wo nach Nr. I: Reichskanzleramt unter Nr. VII „Reichsjustitzverwaltung“ und unter IX „Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen“ folgt.

Schliesslich wurden noch im Jahre 1879 zwei weitere nicht direkt mit der inneren Verwaltung zusammenhängende Gebiete vom Reichskanzleramt abgetrennt und zu „besonderen Reichsämtern, d. h. dem Reichskanzler unmittelbar unterstellten Centralbehörden“ erhoben, und zwar zuerst durch Allerh. Erlass vom 27. Mai 1878[4]) die „Verwaltung der Reichseisenbahnen“, die bis da von der Abteilung III resp. dem Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen ressortierte; ferner durch Allerh. Erlass vom 14. Juli 1879[5]) die Finanzverwaltung des Reichs unter der Bezeichnung „Reichsschatzamt.“ „Der Wirkungskreis, welcher für das Reichskanzleramt nun noch übrig blieb, betraf nur solche Angelegenheiten, welche herkömmlicherweise zu dem Ressort des Ministeriums des Innern gerechnet werden, und demgemäss wurde die nicht mehr zutreffende Bezeichnung desselben durch Allerh. Erlass vom 24. Dez. 1879[6]) in „Reichsamt des Innern“ umgewandelt.[7]) —

---

[1]) R.-G.-Bl. v. 1875, S. 379. [2]) v. 1876, S. 244. [3]) v. 1877, S. 446. [4]) v. 1879, S. 193. [5]) ebenda S. 196. [6]) v. 1879, S. 321. [7]) Laband I, S. 345.

Ueber die tieferen Ursachen und treibenden Kräfte bei diesen einschneidenden Aenderungen erhalten wir Aufschluss durch Verhandlungen des Reichstags von 1869, 1874 und 1877, sowie durch eine, dem Reichstage unterbreitete Denkschrift zum Etat von 1877.

Die erste Debatte, vom 16. April 1869, hatte kein direktes positives Ergebnis, aber sie bot den leitenden Persönlichkeiten der Regierung und der Parteien Gelegenheit, zu der wichtigen Frage des inneren Ausbaus des Bundesministeriums prinzipiell Stellung zu nehmen und manche Gedanken zu äussern, welche in der ganzen folgenden Entwickelung eine Rolle gespielt haben. Ihr Ausgangspunkt war der Antrag Twesten-Münster,[1]) „den Bundeskanzler aufzufordern, für die zur Kompetenz des Bundes gehörigen Angelegenheiten eine geordnete Aufsicht und Verwaltung durch verantwortliche Bundesministerien, namentlich für auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Krieg, Marine, Handel und Verkehrswesen im Wege der Gesetzgebung herbeizuführen". Der Hauptantragsteller Twesten wies eingangs darauf hin, dass die Verhältnisse der Bundesverwaltung auch die bescheidensten bundesstaatlich-konstitutionellen Anforderungen nicht befriedigen könnten, vielmehr den Eindruck eines Chaos hervorriefen, da die wichtigsten Bundesangelegenheiten mit Ausnahme von Post und Telegraphie noch durch die preussischen Ministerien verwaltet würden und zwar ohne direkte, ausgesprochene Verantwortlichkeit gegen den Bund resp. den Reichstag, nur mit Eingriffen und Correkturen seitens des Kanzlers. Der Grund hierzu liege darin, dass die Bestimmungen über die Regierungsgewalt des Bundes den Charakter des Unfertigen, Provisorischen trügen, und es sei an der Zeit, diese ausreichender, vollständiger zu gestalten und zwar durch Einführung einer Mehrzahl gleichberechtigter Minister. Bei einem einzigen Träger der Staatsgewalt sei die Verantwortlichkeit bloss eine nominelle, denn keines Einzelnen Kraft könne für eine solche Stellung ausreichen (390)[2]); andrerseits sei der Mangel gleichberechtigter Kollegen insofern bedenklich, als ohne den möglichen Widerspruch solcher die Gefahr einer einseitigen Geschäftsleitung, gelegentlichen Eingreifens, der Unstätigkeit und Widersprüche, ja sogar der persönlichen Diktatur bestehe.[3])

---

[1]) Stenogr. Ber. des Reichstags v. 1869, S. 389 ff.

[2]) Die eingeklammerten Zahlen bedeuten immer die Seiten der am Eingang des Abschnittes angeführten Sten. Berichte.

[3]) Die Behauptung einzelner Redner, besonders des sächsischen Bundesrats-Bevollmächtigten v. Friesen (Sten. Berichte S. 397),

Aber die zur Hebung der Schwierigkeiten vorgeschlagene Form eines kollegialischen Bundesministeriums stiess, wie vor zwei Jahren im konstituierenden Reichstage, auch jetzt auf den lebhaftesten Widerstand bei Bismarck. Er sagte, es sei wohl bei jedem Chef eines jeden Ministeriums der Fall, dass er nicht alle in seinem Ressort vorkommenden Materien beherrschen könne; er würde den für einen beneidenswerten Kollegen halten, der auch nur ein Viertel von dem lesen könnte, was er zu unterschreiben habe (403/4). Da hülfe nichts als Vertrauen auf die Personen, welche das Einzelne verstünden und für deren Anstellung und Handlungen der Minister verantwortlich bleibe. Erleichtern würde man ihm sein Geschäft durch eine Mehrzahl gleichberechtigter Kollegen nicht, im Gegenteil, nur Reibungen und Schwierigkeiten jeder Art würden dadurch in die Bundesregierung hineingetragen; das habe er an seinem eigenen Leibe während seiner bisherigen Thätigkeit als Mitglied und Präsident des preussischen Staatsministeriums erfahren, wo er immer erst sieben, mehr oder weniger fest bei ihrer Ueberzeugung beharrende Leute zu seiner Anschauung hätte bekehren müssen (403). Die Folge der Abstimmung in Kollegien sei geradezu eine Negierung der ministeriellen Verantwortlichkeit, denn jedes Mitglied könne ja sagen, dass es überstimmt worden sei, und die letzte Entscheidung sei schliesslich dem Zufall anheimgegeben, indem eine, von Fall zu Fall wechselnde Mehrheit den Ausschlag gebe. Er gehe sogar soweit, eine kollegialische Ministerverfassung für einen staatsrechtlichen Missgriff zu halten, und nimmermehr würde er die Hand dazu bieten, diese fehlerhafte Einrichtung auf den Bund zu übertragen; er sei fest entschlossen, eher den Abschied zu nehmen (404). Die 1867 nur angedeutete Abneigung Bismarcks gegen kollegiale Ministerorganisation

---

die auch Seydel (a. a. O. S. 183) unterschreibt, dass der Antrag ein politisches, die Verfassungsgrundlagen erschütterndes Ziel gehabt habe, wurde vom Abg. Lasker widerlegt. Dieser führte aus (Sten. Berichte S. 410), dass ein weitergehendes Bestreben des Mitantragstellers Grafen Münster, gerichtet auf Revision der Verfassung und Mediatisierung der Einzelstaaten, von den meisten Unterzeichnern zurückgewiesen worden sei. Münster sei dann ihrem Antrage beigetreten, wie sie ihn auf Grundlage der gegenwärtigen Verfassung formuliert hätten, und wenn „der Herr Graf nun zur Wahrung seines Gewissens und seiner individuellen Stellung sage, dass er über das Ziel des Antrags hinausgehen wolle, so sei es nach seiner Meinung nicht recht, die von ihm (Münster) angestrebte weitere Entwickelung zu identifizieren mit dem gegenwärtigen Antrage, der eine ganz andere Unterlage habe."

kam hier zum ersten Male eingehender zum Ausdruck und machte, da er der Theorie und dem Herkommen Erfahrungen gegenüberstellen konnte, grossen Eindruck.

Der Abg. Lasker[1]) trat ihm mit der Erklärung entgegen, die ganze Debatte gehe auf die Entscheidung der Frage hinaus, ob die Funktionen der Exekutive durch das Amt eines Mannes gedeckt werden sollten oder durch die Verantwortlichkeit mehrerer Männer. Die Behauptung Bismarcks, dass eine kollegialische Regierung in jedem Falle ein staatsrechtliches Uebel sei, werde einmal durch die Praxis der „allergebildetsten Staaten" widerlegt und finde ferner ihre Erklärung in spezifisch preussischen Missständen, insofern als gerade in Preussen selten eine Solidarität innerhalb des Staatsministeriums vorhanden sei. Dieser Fehler könne jedoch vermieden werden, und man müsse, wenn man eine mehrköpfige Regierung für den Bund einrichte, darauf bedacht sein, ihn von vornherein unmöglich zu machen. Die Ausführung denke er sich so, wie sie in England sei: „Der eine leitende Minister ist die Seele des Ministeriums, und er hat darauf zu achten, dass jeder aus dem Ministerium ausscheide, der mit seiner leitenden Politik sich nicht in Einklang zu setzen weiss" (409). Damit hatte der Abg. Lasker, dessen lebendiges Interesse und fruchtbare Initiative für die Organisation der Reichsregierung schon früher zu erwähnen war, der weiteren Entwickelung die einzig richtige Bahn gewiesen, was auch Bismarck sofort in verschiedenen Ausdrücken prinzipiell anerkannte, wenn er auch eine Umsetzung dieser Gedanken in die Praxis mit Rücksicht auf den Bundesrat vorläufig nicht vornehmen konnte. —

Hatte der Antrag Twesten-Münster und die daran anknüpfende Debatte den Anlass gegeben, die Verhältnisse des Reichsministeriums im Ganzen zu betrachten und der künftigen allgemeinen Entwickelung die Richtung zu weisen, so hatten die folgenden das Reichsministerium betreffenden Erörterungen aus den Jahren 1874 und 1877 den Zweck und den Erfolg, die Blicke auf einzelne Teile desselben zu lenken und induktiv die Notwendigkeit richtiger Organisation der Glieder resp. ihrer Verbindung mit dem Ganzen klarzulegen.

Die nächste Debatte, vom 1. Dez. 1874, erfolgte bei Gelegenheit der Beratung des Reichshaushaltsetats von 1875 bei dem Titel „Reichskanzleramt", zu welchem die Regierung die Einstellung einer neuen Position für die Einrichtung einer IV., der Justizabteilung beantragt hatte. Das

[1]) Sten. Berichte S. 409.

gab dem Abg. Lasker[1]) Veranlassung zu einer staats- und verwaltungsrechtlichen Auseinandersetzung über die geplante Neuordnung, die wiederum eine Reihe interessanter und wichtiger Entgegnungen besonders Bismarcks hervorgerufen hat. Lasker betonte zunächst, dass die von der Regierung vorgeschlagene Form für die Justizverwaltung des Reichs, d. h. die Bildung einer dem Reichskanzleramt anzugliedernden Abteilung, a priori verfehlt sei. Damit könne den, an ein so wichtiges Amt zu stellenden Anforderungen nicht Rechnung getragen werden, da nicht nur der in der letzten Linie verantwortliche mittelbare Chef, der Reichskanzler, sondern auch der nähere Vorgesetzte, der Präsident des Reichskanzleramts, wegen der vielen, ihm übertragenen Funktionen zu einem abstrakten Begriff sich zu verflüchtigen drohe (418), und infolgedessen sein Dezernat gegenüber der neuen Abteilung zu einer rein äusserlichen Dekretur werden müsse (419). Er seinerseits wünsche, dass die neue Behörde von vornherein mit der Würde und Selbständigkeit ausgestattet ins Leben trete, die zur Erfüllung ihrer wichtigen Aufgaben notwendig sei, und dies sei möglich auf einem dritten Wege, den man bisher gegenüber den beiden andern zu sehr in die Extreme führenden Möglichkeiten der Organisation: entweder Schaffung eines förmlichen Ministeriums mit selbständiger Verantwortlichkeit, oder Unterordnung unter eine bereits bestehende oberste Behörde garnicht ins Auge gefasst habe, nämlich durch Errichtung eines geschäftlich selbständigen, aber politisch dem Miniterpräsidenten untergeordneten Amtes, und zwar habe er schon im Jahre 1869 bei Beratung des Twestenschen Antrages darauf hingewiesen, dass diese Einrichtung in England mit Erfolg verwirklicht sei (418). Einer solchen Organisation ständen Hindernisse des Verfassungsrechtes nicht im Wege, wie ja die selbständige Existenz des Auswärtigen Amtes und der Admiralität beweise; Grenzen seien nur gezogen durch die alleinige und bis da unvertretbare Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, dessen leitender, ausschlaggebender Einfluss keinesfalls in Frage gestellt werden könne (419).

Diese Auslassungen erfuhren bei den leitenden Persönlichkeiten keine prinzipielle Ablehnung: Der Präsident des Reichskanzleramtes, Delbrück, betonte, dass die von der Regierung vorgeschlagene Organisation zur Zeit aus diensttechnischen Gründen angebracht und notwendig sei, dass aber eine Weiterentwickelung in dem angedeuteten

[1]) Stenogr. Berichte des Reichstags v. 1874/75, S. 408 ff.

Sinne nicht ausgeschlossen sei (420), während Bismarck in den Hauptgedanken Lasker vollständig Recht gab. In Anknüpfung an die Behauptung, dass er sich infolge der vielen ihm übertragenen Funktionen zu einem abstrakten Begriff zu verflüchtigen drohe, gab er zu, dass es für ihn unmöglich sei, die technische Leitung der einzelnen Ressorts auszuüben und damit die Verantwortlichkeit für alle Einzelheiten zu übernehmen. Aber man könne nicht behaupten, dass dadurch ein Teil der Geschäfte, weil von ihm ungedeckt, von jeder Verantwortlichkeit frei sei, denn **er bleibe** im letzten Ende **verantwortlich** einmal dafür, dass an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute ständen, die nach dem gewöhnlichen Ausdruck „tanti“ seien, die Geschäfte derselben zu besorgen, ferner dafür, dass die Verwaltung im Grossen und Ganzen in der Richtung des Stromes geführt werde, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt sei, und schliesslich dafür, dass alle an der Reichsleitung beteiligten Faktoren einheitlich zusammenwirkten, dass also kein dauernder prinzipieller Zwiespalt ent- oder bestände innerhalb der einzelnen Ressorts und der grossen Körperschaften, welche dem Reiche seine Gesetze und Einrichtungen geben, und auch kein Misstrauen und keine Feindschaft einreisse zwischen den einzelnen Bundesgliedern (421). Erreichen könne er dies nur dadurch, dass er berechtigt sei, gegen jede nach seiner Ueberzeugung unrichtige oder gefährliche Richtung der Verwaltung und Politik verfügend einzugreifen, d. h. ein Veto einzulegen, eine Waffe, von der er keinen leichtfertigen Gebrauch machen würde, die auch schon dadurch wirke, dass ihr Besitz bekannt sei. Auf dieser Grundlage sei eine grosse Selbständigkeit der ihm unterstellten Reichsbehörden („das Institut selbständiger Reichsministerien“) mit den, seines Erachtens allein konstitutionell möglichen Verantwortlichkeitsgrundsätzen vereinbar und wie schon jetzt die einzelnen Ressorts schwerlich über ein bureaukratisch bevormundendes Eingreifen zu klagen hätten, so würden sie im Laufe der nächsten Zeit einen noch höheren Grad von Selbständigkeit erhalten, nicht nur gegenüber dem Reichskanzler, denn der stehe zu ihnen schon so wie ein englischer Premierminister zu seinen Cabinetsmitgliedern — sondern auch gegenüber dem unmittelbaren Chef, dem Präsidenten des Reichskanzleramtes, da aus letzterem höchstwahrscheinlich in kurzer Zeit „mehrere Ministerien“ für Justiz, Finanzen, Elsass-Lothringen zu entwickeln seien. „In der

Stellung des Reichskanzlers und in den Ansprüchen, die ich mit ihr verbinde, liegt in keiner Weise ein Hindernis, die Selbständigkeit der Ministerien, die dem Reichskanzler die Verantwortung tragen helfen, soweit auszudehnen, wie die verfassungsmässigen Berechtigungen des Bundesrats es gestatten“ (422).

Wir sehen hier, wie die von Lasker schon im Jahre 1869 angedeuteten Gedanken bei Bismarck auf der ganzen Linie den Sieg davongetragen haben, in dem Maasse, dass letzterer seine Stellung äusserlich und inhaltlich mit der eines englischen Premierministers verglich, und erklärte, dass er, wenn es von ihm abgehangen hätte und nicht die, den Einzelstaaten im Bundesrat zustehenden ministeriellen Attribute im Wege wären, schon die Consequenzen für die einzelnen Ressorts gezogen hätte. Vorläufig mussten allerdings die, durch die Kompetenz-Konkurrenz des Bundesrats hervorgerufenen Schwierigkeiten, weil von dem Selbsterhaltungstrieb der Einzelstaaten genährt, und andrerseits noch verstärkt durch den „Geschäftshunger“ und Thatendrang des Präsidenten Delbrück — worüber wie gleich von andrer Seite Aufschluss erhalten —, sehr grosse gewesen sein, denn die von Lasker befürwortete Form eines selbständigen, dem Reichskanzleramt koordinierten Reichsamt wurde damals noch nicht gewählt. Dagegen ist diese Debatte vom Dez. 1874 sicher ausschlaggebend gewesen für die in den nächsten Jahren vor sich gehende Loslösung und Verselbständigung der Specialabteilungen des Reichskanzleramtes, so Ende 1875 des Generalpostamtes, und ein Jahr darauf, Anfang 1877 der Abteilungen für Elsass-Lothringen und für die Justiz.

Ehe auf die, den Abschluss dieser Entwickelung beleuchtende Debatte von 1877 eingegangen wird, ist eines im Jahre 1876 von der Regierung dem Reichshaushaltsetat für das I. Quartal von 1877 beigegebenen Denkschrift[1]) über die Organisation des Reichskanzleramtes zu gedenken. Dort ist nach einer kurzen Uebersicht über die vorhergehende Entwickelung des letzteren mit bezug auf die Neuordnung, die mit Beginn des Jahres 1877 Platz greifen sollte, folgendes ausgeführt: „Durch die Abzweigung der genannten Verwaltungen — des Reichseisenbahnamtes und Generalpostamtes — erfuhr der Geschäftsbereich des Reichskanzleramtes zwar eine Verminderung, aber der dem R. K. A. verbliebene Wirkungskreis ist noch immer ausserordentlich

[1]) Abgedruckt in Hirth's Annalen von 1877, S. 335 ff.

gross, er umfasst verschiedene, ihrer Natur nach nicht zusammengehörige und deshalb zur Vereinigung bei einer Behörde an und für sich nicht geeignete Verwaltungszweige, welche zugleich von solcher Wichtigkeit sind und eine so bedeutende Arbeitslast mit sich bringen, dass eine weitere selbständige Organisation einzelner Abteilungen des Reichskanzleramtes schon im Interesse einer sachgemässen, zugleich gründlichen und raschen Erledigung der Geschäfte wünschenswert erscheint.“ Nach einem Hinweis darauf, dass das Bedürfnis einer solchen Umgestaltung unter dem bisherigen Präsidenten Delbrück, der von Anfang an bei der Verwaltungsorganisation mitgewirkt habe und daher mit allen Einzelheiten derselben vertraut gewesen sei, nicht oder weniger hervorgetreten, dass aber nach dessen Abgang die Frage in ein neues Stadium getreten sei, d. h. bejaht werden müsse, heisst es dann von den für die Aenderung massgebenden Erwägungen folgendermassen: „Wenn die der Reorganisation zu stellende Aufgabe darin zu suchen ist, dass einer jeden, dem Reichskanzler unmittelbar unterstellten Zentralbehörde möglichst gleichartige Aufgaben zugewiesen werden, so ergiebt sich die Grundlage der Umgestaltung aus der Entwickelung, welche die Geschäfte des Reichskanzleramtes bisher genommen haben. Unter den Verwaltungszweigen, die dem ursprünglichen Wirkungskreise des Reichskanzleramtes erst im Laufe der Zeit hinzugetreten, sind es hauptsächlich zwei, welche sich ihrer Natur nach zu einer besonderen, in sich abgeschlossenen Organisation eignen, nämlich 1. die Aufgaben, welche dem Reiche durch die Ausdehnung seiner Gesetzgebung auf das Justizwesen erwachsen, und 2. die durch die Ereignisse von 1870/71 dem Reichskanzleramt zugebrachte Mitwirkung bei der Landes- und Eisenbahnverwaltung von Elsass-Lothringen. Jeder dieser beiden Verwaltungszweige, für welche bereits besondere Abteilungen des Reichskanzleramts eingerichtet sind, ist so umfassend und wichtig, dass für denselben die Abzweigung vom Reichskanzleramt und eine selbständige Organisation gerechtfertigt und geboten erscheint.“ (a. a. O. 336.) Ueber die darnach notwendige Neuordnung des Reichskanzleramtes heisst es dann: „Aus den, dem Reichskanzleramte nach diesen Abzweigungen verbleibenden Geschäften sondert sich als äusserlich fest geschlossene, und ihrer Natur nach besondere technische Specialkenntnisse erfordernde Gruppe die der Reichsfinanzverwaltung aus. Im Interesse der organischen Gliederung des Dienstes und der Entlastung der oberen Leitung empfiehlt es sich, für die Geschäfte der Finanzverwaltung eine besondere „Finanz.

abteilung“ unter besonderer Leitung zu bilden, neben welcher die Zentralabteilung für die übrigen, dem Reichskanzleramt zugewiesenen Angelegenheiten bestehen bleibt“ (337).

Die Denkschrift erwähnt neben den materiellen Vorgängen auch den bisherigen Präsidenten des Reichskanzleramts, Delbrück, und giebt dadurch Anlass, auch dessen Bedeutung für die Entwickelung des Reichsministeriums zu berühren. Sie sagt von diesem Staatsmann, dass während seiner amtlichen Funktion das Bedürfnis einer Neuordnung nicht hervorgetreten sei, da er von Anfang an bei der Verwaltungsorganisation mitgewirkt habe und mit allen Einzelheiten vertraut gewesen sei. Diese Darstellung dürfte aber euphemistisch und die Wahrheit vielmehr die sein, dass Delbrück sich der ihm wohl öfter nahe gelegten Neuorganisation seines Amtsgebietes mit seiner ganzen Zähigkeit und seinem, auch Bismarck gegenüber bewiesenen Selbstgefühl auf das entschiedenste widersetzt hat[1]). Er, den ein Abgeordneter im Reichstage von 1874 „im besten Sinne geschäftshungrig und thatendurstig“ nannte, hat sicher nicht das eine Verringerung und Auflösung seines Wirkungskreises nach sich ziehende Bestreben der Abteilungen auf Loslösung und Verselbständigung befürwortet, sondern so lange wie möglich und vielleicht länger als nötig hintangehalten. Bismarck hat sich später, im Reichstage von 1878 folgendermassen darüber geäussert[2]): „Die ursprüngliche Stelle des Reichskanzleramtes, wie sie unter dem Herrn Präsidenten Delbrück ihren Aufschwung nahm, war eine Institution, die zur Förderung und Ausbildung des Reichsgedankens und des Reichspersonals sehr wesentlich beigetragen hat, die aber, bis zu einer gewissen Grösse angeschwellt, notwendig aufhören musste, weil sie vor die Alternative gestellt war, entweder sich die übrigen Reichsministerien, in erster Linie das preussische, zu unterwerfen, oder neben ihnen eine Thätigkeit zu beanspruchen, welche die Friktionen dieser vielrädrigen Maschine noch bei weitem verstärken müsste, ohne uns vorwärts zu bringen.“ Thatsächlich bekam die Entwickelung erst nach Delbrücks Abgang freie Bahn, die Frage der Reorganisation trat nun, wie die Denkschrift sagt, in ein neues Stadium ein, d. h. sie konnte bejaht werden. —

Die mehrerwähnten Reichstagsverhandlungen vom 10. und 13. März 1877[3]) beschäftigten sich mit der schwierigen

[1]) cf. Poschinger, Delbrücks Abschied in „Bismarck und der Bundesrat“ III, S. 175 ff. [2]) Stenogr. Berichte von 1878, S. 344.
[3]) Dazu Stenogr. Berichte des Reichstags von 1877, I. Session, I. Bd., S. 50 ff., S. 122 ff.

Frage der staatsrechtlichen Organisierung der verwaltungstechnisch selbständig gewordenen Ressorts, der Regelung ihrer Beziehungen zum Reichsministerium als Ganzen; sie wurden bei der Beratung des Reichshaushaltsetats geführt und von dem Abg. Lasker mit einem Hinweis auf die äusseren und inneren Mängel desselben eröffnet. Er folgerte aus diesen die Notwendigkeit einer verantwortlichen Leitung der Reichsfinanzverwaltung im Besonderen und einer organischen Verbindung zwischen Regierung und Reichstag durch verantwortliche Verwaltungschefs im Allgemeinen, damit eine leichtere und erfolgreichere gegenseitige Fühlungnahme über Fragen der Reichsverwaltung stattfinde, und veranlasste Bismarck zu einer auch prinzipiell wichtigen Aeusserung über die damaligen Verhältnisse innerhalb des Reichsministeriums. Bismarck musste Eingangs, wenn auch etwas gewunden zugeben, dass er den Reichstag gegenüber seinen Staatssekretären gewissermassen als Pressionsmittel inbezug auf baldige Fertigstellung des Etats habe gebrauchen müssen, da die Ressorts sich durchaus nicht hätten einigen können (69). Diese Vorgänge seien nicht neu, sondern wiederholten sich jedes Jahr in gesteigertem Masse, sodass er von Dupliken jetzt schon zu Tri- und Quadrupliken im Verkehr mit den Vorständen der einzelnen Verwaltungszweige gekommen sei. Aber man dürfe nicht glauben, diese Missstände durch Einrichtung von Reichsministerien aus der Welt schaffen zu können. Die Organisierung von solchen habe ja etwas Verführerisches, berge aber schwere Complikationen in sich, denn die Aemter würden, wenn sie allein aus kaiserlicher Macht hervorgingen und nicht ihre Wurzel in dem grössten Partikularstaate hätten, halt- und kraftlos in der Luft hängen. Das wisse er aus eigenster, persönlicher Erfahrung, da er eine Zeit lang versucht habe, nur Reichsminister zu sein, unter Aufgebung seines Vorsitzes im preussischen Staatsministerium; er sei aber reuvoll zurückgekommen und habe gebeten, ihm entweder die Präsidentschaft zurückzugeben oder den Abschied zu gewähren, denn er habe gemerkt, dass sein Haupteinfluss nicht in der kaiserlichen, sondern in der königlich-preussischen Macht wurzele. Diese, d. h. den preussischen Partikularismus, den stärksten Widersacher des Reichs im Reiche, gelte es, für das letztere zu gewinnen; darum halte er seine Mitgliedschaft im preussischen Staatsministerium für unumgänglich, darum habe er dafür gesorgt, dass die meisten Staatssekretäre in dasselbe delegiert, dass Reichsbeamte statt preussischer in den Bundesrat abgeordnet würden, um überall dem Reichsgedanken Geltung zu ver-

schaffen (77). Ausserdem machte der Reichskanzler gegen die Einrichtung von Reichsministerien die, offenbar in der damaligen Zeit stark angewachsene „rückläufige partikularistische Strömung“ geltend, der gegenüber „die Reichsflut zur Zeit im Abnehmen begriffen“ sei; der Bundesrat werde gegen derartige zentripetale Strömungen sicherlich die, zur Ablehnung ausreichenden vierzehn Stimmen zusammenbringen.

So sehr diese Ausführungen nun auch den Thatsachen entsprechen mochten, waren sie anderseits doch nicht geeignet, den Wünschen des Reichstags inbezug auf eine organische Entwickelung der Reichsorganisation entgegenzukommen, und so regte in der kurz darauf erfolgenden Specialdebatte über das Reichskanzleramt der Abg. Hänel die Frage der Reichsministerien von neuem an, um der Ueberzeugung seiner Partei Ausdruck zu geben, „dass in der glücklichen Lösung derselben die glückliche Entwickelung des deutschen Reichs und der Verfassung in Zukunft bedingt sei“ (122). Nach einigen Bemerkungen über damalige Verhältnisse und vorübergehende Erscheinungen beleuchtete er scharf die, durch die bis dahin befolgte Organisationspolitik hervorgerufenen prinzipiellen Schwierigkeiten und wies darauf hin, dass die von Bismarck beliebte Delegierung der Staatssekretäre in das preussische Ministerium nicht eine organische Lösung, sondern ein Auskunftsmittel sei und ferner verfassungsrechtlichen Bedenken unterliege, sodass nach seiner Ansicht das preussische Staatsministerium Protest dagegen erheben könne (124). Sodann konstatierte er, dass Bismarck schon 1874 erklärt habe, er könne seine Verantwortlichkeit nicht auf die eigentliche Leitung der Ressorts ausdehnen, sondern müsse sie beschränken auf die richtige Auswahl der Personen, die Festhaltung die von ihm zu gebenden leitenden Gedanken der allgemeinen Richtung der Politik und die Vermeidung resp. Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Ressorts und auch den einzelnen Gliedern des Reichs. Daraus folgerte er nun, dass der ursprüngliche, der Verantwortlichkeit zu Grunde liegende Gedanke bereits verändert worden sei, und dass ein grosser Teil der Verwaltung nicht mehr durch seine Verantwortlichkeit gedeckt werde. Diesen Entwickelungsgang dürfe, so betonte er weiterhin, der Reichstag nicht allein unter dem Gesichtspunkte eines Verlustes parlamentarischer Controlbefugnisse betrachten; er und seine Partei erstrebten bei der Forderung von Reichsministerien keineswegs nur eine Erweiterung parlamentarischer Macht, sondern es handle sich um die richtige Organisation der Reichsregierung, deren Mangelhaftigkeit

Bismarck selbst zugegeben habe, als er ihnen geschildert, wie selbständig seine Ressorts vorgingen, wie sie untereinander in Streit kämen und mit ihm Schriftsätze wechselten. Der bureaukratische Eigensinn der Ressortchefs werde natürlich dadurch gestärkt, dass sie überall sich durch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gedeckt fühlten und nirgends mit einer persönlichen Verantwortlichkeit engagiert seien. Wenn solche Zustände unter einer so kraftvollen Leitung möglich seien, dann müsste unter einer weniger machtvollen Persönlichkeit eine völlige Zersplitterung der Regierung, eine „Aufbauschung der Spezialressorts" eintreten. Gerade die Rücksicht auf die Zukunft veranlasse ihn und seine Partei immer wieder, auf eine Neuorganisation mit Richtung auf ein kollegialisches Ministerium zu drängen; denn er müsse, ohne Bismarck plump schmeicheln zu wollen, feststellen, dass dieser eine Nachfolge in einer einzigen Person niemals haben könne[1]).

Bismarcks Entgegnungen waren zuerst wesentlich negativer Art. Er bezweifelte, dass durch die von Hänel geforderten „schematischen Einrichtungen", also Reichsministerien nach der Schablone, ein höherer Grad von Verantwortlichkeit, und zwar persönlicher Art, erreicht werden könne, denn er halte eine Verantwortlichkeit, die auf Ministern ruhe, welche sich gegenseitig mit Majorität und Minorität überstimmten, doch eigentlich für keine, irgendwie fassliche" (126). Er glaube, der Reichstag fahre besser mit der einheitlichen Verantwortlichkeit des leitenden Premierministers, den er, da gegen dessen Willen doch nichts geschehen könne, doch immer in Anspruch zu nehmen die Möglichkeit und Berechtigung habe, während der einzelne Minister des Kollegiums immer sagen könne, er sei durch die Majorität überstimmt worden. (126).

Hierauf erwiderte der Abg. Lasker, dass nach der bisherigen Entwickelung der Reichsgeschäfte von Verantwortlichkeit dafür logisch und faktisch nicht mehr die Rede sein könne, denn es sei menschenunmöglich, dass ein Mann die Leitung sämmtlicher Geschäfte bewältige, ja auch nur im Zusammenhang mit ihnen bleibe und den Faden in der Hand behalte (131). Infolgedessen sei der Reichstag bei einzelnen Fragen im Zweifel, ob sie aus dem Kopfe und der Verantwortlichkeit desjenigen Ressortchefs entsprungen seien, der da vor ihnen spräche, oder

[1]) Held (Die Verfassung des deutschen Reichs, S. 179) hatte dies schon 1872 ausgesprochen: „Man wird erkennen müssen, dass dieses deutsche Reichskanzlertum nicht auf eine gewöhnliche Amtsnachfolge berechnet sein kann".

aus der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, und da dieser zwar rechtlich eingreifen könne, faktisch aber wegen der Unmöglichkeit des Ueberblicks, alle Einzelheiten selbst zu leiten, hierzu kaum imstande sei, verliere die Verantwortlichkeit für den Reichstag jeglichen Wert (130), zumal die Ressortchefs nicht die Stellung politisch verantwortlicher Männer hätten und mit der Befugnis oder thatsächlich mit der Kraft ausgestattet seien, die Angelegenheiten ihres Departements als selbständige Politiker zu leiten (131). Die ferner aufgestellte Behauptung, dass eine Neuordnung dieser Verhältnisse nur durch eine Aenderung der Verfassung möglich sei, müsse er ebenfalls bestreiten, denn wenn es Bismarcks fester Wille sei, in der That die einzelnen Departements seiner eigenen Regierung als selbständige und in technisch-politischer Beziehung unter der Verantwortlichkeit der einzelnen Häupter stehende Departements zu behandeln, dann sei der Anfang der Reichsministerien gegeben. Sie, die Liberalen, verlangten nicht, dass solche schematisch, nach der Schablone eingerichtet werden sollten, und deshalb würden sie einen dahingehenden Antrag nicht einbringen, sondern warten, bis der Reichskanzler die Ueberzeugung gewonnen habe, er sei ferner nicht mehr im Stande, die Last der gesammten Verantwortlichkeit zu tragen, welche die Verfassung ihm auferlege (131).

Bismarck beleuchtete in seiner Entgegnung zuerst die Stellung der Ressortchefs und sagte, dass die „Reichsminister“ viel freier und unabhängiger daständen als die preussischen. Denn während diese durch die Beschlüsse des Ministerkollegiums beherrscht würden und zur Durchsetzung ihrer Meinung eine Mehrzahl von Kollegen gewinnen müssten, ständen die Staatssekretäre nur dem Reichskanzler gegenüber, der mit sich reden lasse und ihren Vorschlägen nachgeben könne (133). Die Reichsminister seien, führte er aus, überall da verantwortlich, wo sie nicht ausdrücklich nachweisen könnten, dass sie durch eine kanzlerische Verfügung gedeckt seien. „Sie können“, so schloss er, „jeden einzelnen verantwortlichen Reichsminister hier angreifen; zieht er eine Nachweisung aus der Tasche: ich bin gegen meine bessere Ueberzeugung durch kanzlerische Anweisung dazu bestimmt worden — dann können sie sagen: heraus mit dem Kanzler, dass er sich verantworte“ (134).

§ 3. Das Stellvertretungsgesetz vom 17. III. 1878.

Der äussere Anlass zu dem wichtigen Organisationsgesetz, das den Abschluss der auf eine Gliederung des Reichsministeriums gerichteten Bestrebungen bildet und wohl für absehbare Zeit bilden wird, ist in einer Verhandlung des Reichstags vom 13. April 1877[1]) zu erblicken, in welcher auf Antrag der Fortschrittspartei die Besprechung eines Schreibens des Reichskanzlers[2]) erfolgte, worin dieser seine Beurlaubung für unbestimmte Zeit und seine Vertretung „in laufenden Geschäften" durch den Reichskanzleramts-Präsidenten Hofmann für alle inneren und den Staatssekretär v. Bülow für die äusseren Angelegenheiten mitgeteilt hatte. In der Begründung der Interpellation erkannte der Abg. Hänel an, dass vom formalen juristischen Standpunkte gegen eine derartige Regelung nichts einzuwenden sei, unter den beiden Voraussetzungen, dass jede Kontrasignatur eines kaiserlichen Erlasses dem Reichskanzler selbst vorbehalten bleibe und dass in der obersten Leitung der Geschäfte sowie in dem Verantwortlichkeitsverhältnis des Reichskanzlers besonders zum Reichstage nichts geändert werde. Er müsse aber andrerseits betonen, dass diese Regelung zu sehr den augenblicklichen Verhältnissen angepasst sei und den ganzen verfassungsmässigen Zustand auf die körperliche Beschaffenheit des Reichskanzlers balanziere. Jede Veränderung in dieser Beziehung müsse nun natürlich zu verfassungswidrigen Zuständen führen und daraus werde dem Reichstag und allen politischen Kreisen von neuem die Lehre von der vollkommenen Unhaltbarkeit des Organismus der obersten Reichsbehörde gepredigt (420). Für die unumgängliche Reorganisation derselben könnten er und seine politischen Freunde keine andere Form finden als die bekannte, von ihnen stets verteidigte: nämlich die gesetzliche Organisation von Reichsministerien (420).

Diesen Ausführungen Hänels schloss sich der Führer der Majoritätspartei, v. Bennigsen, an und zwar sowohl denen über die formal juristische Berechtigung der gewählten Regelung als auch den weiteren über die Notwendigkeit einer Neuordnung der Reichsregierung. Er wies aber darauf hin, dass man unter den gegebenen Umständen aus „Gründen der Courtoisie" von einem näheren

[1]) Stenogr. Berichte des Reichstags von 1877, S. 417 ff.
[2]) Drucksachen Nr. 89; verlesen in der Sitzung vom 11. April, Stenogr. Berichte, S. 369.

Eingehen auf diese Fragen abstehen müsse, da diese ausserordentlich komplizierter Natur seien und nur durch ein Zusammenwirken mit dem Kanzler, niemals aber im Widerspruch mit seinen Prinzipien gelöst werden könnten (420/4).

Der Abg. Windthorst bemängelte zunächst die Unklarheit der getroffenen Massregel und vertrat dann die Meinung, dass die angeordnete Vertretung keine eigentliche sei, denn nach der Erklärung des Staatssekretärs v. Bülow hätten die beiden Vertreter auf ihren Gebieten nicht die Funktionen als Reichskanzler, sondern sie seien nur die Kommissare desselben, die Organe, durch welche dieser fortfahre, seine Willensmeinungen mitzuteilen, da er ja auch nicht aufgehört habe, allein verantwortlicher Kanzler zu bleiben, während bei der, fälschlicherweise als Präzedenzfall herangezogenen im Jahre 1872 erfolgten Stellvertretung des Reichskanzlers durch Delbrück dieser vollständig an die Stelle des ersteren getreten und für die Zeit des Urlaubes faktisch und rechtlich allein verantwortlicher Kanzler gewesen sei. Diese Art von Stellvertretung halte er, weil sie sich als einen Ausfluss des kaiserlichen Ernennungsrechtes darstelle, für durchaus verfassungsmässig, während er starke Zweifel darüber habe, ob es zulässig sei, dass sich der verantwortliche Reichskanzler ohne einen verantwortlichen Stellvertreter auf unbestimmte Zeit entferne und nur seine Kommissare zurücklasse (427). Ferner gebe zu ernsten Bedenken Anlass die weitere Abweichung von der 1872 eingerichteten Stellvertretung, dass hier zwei Vertreter statt des damaligen einen geschaffen seien; das verstosse gegen den Sinn der Verfassung, die nur einen verantwortlichen Mann im Reiche kenne. „Wäre aber — und nun kommt ein für die künftige Entwickelung interessanter Ausblick — zulässig, dass man in dieser Art den Reichskanzler in zwei oder gar in fünf Teile zerlegte, also so viele Reichskanzler machte, dann könnte man versucht sein zu behaupten, auf Grundlage der jetzt schon bestehenden Verfassung könne man ohne Abänderung derselben Reichsminister und ein Reichsministerium machen“ (427). Er müsse aber ganz entschieden Verwahrung gegen etwaige in dieser Richtung gezogene Konsequenzen erheben und fordern, dass die vorgenommene Teilung des Reichskanzlers „unpräjudizierlich“ sei. Jedenfalls aber müsse, wenn ein solches Vorgehen dennoch geplant sei, daran festgehalten werden, dass es nicht auf dem Wege einer Kabinettsordre oder der einfachen Gesetzgebung, sondern nur durch eine Verfassungsänderung und unter allen hierfür vorgeschriebenen Formen und Kautelen geschehen könne (428).

Es könne kein Zweifel bestehen, dass die Geschäfte des Reichs wahrgenommen werden müssten von mehreren Männern, die für die Führung derselben verantwortlich seien, und deren Kräfte ausreichten, sie zu bewältigen, und er werde wohl mitwirken, verantwortliche Ministerien zu machen, aber — und hier komme das grosse aber — es müssten gleichzeitig die nötigen Garantien für die Selbständigkeit der Einzelstaaten gewonnen werden (429).

Mochten nun die einzelnen Reden in den Vorschlägen für die künftige Regelung der Frage auseinandergehn: darin waren sie jedenfalls einig, dass die Verhältnisse, so wie sie lagen, auf die Dauer unhaltbar seien, dass endlich eine organische Lösung der zahlreichen formellen, sachlichen und persönlichen Schwierigkeiten auf dem Gebiete der Reichsregierung in die Wege geleitet werden müsse. Aber es dauerte ziemlich lange, bis man sich oben mit der Notwendigkeit eines solchen Vorgehens vertraut gemacht hatte, was hauptsächlich wohl darauf zurückzuführen ist, dass Bismarck sich fast ganz von den Geschäften zurückgezogen hatte, in der Erwartung, nicht mehr wiederzukehren, wie er 1878 im Reichstage erzählte. Erst am 25. Jan. 1878 unterbreitete er dem Bundesrate eine Vorlage[1]) für ein „Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers", welche folgenden Wortlaut hatte: „Die durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs dem Reichskanzler übertragene Leitung in der Verwaltung, Beaufsichtigung und Bearbeitung von Reichsangelegenheiten, sowie die zur Giltigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers notwendige Gegenzeichnung des Reichskanzlers können durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers für Fälle der Behinderung desselben aus anderen Mitgliedern des Bundesrats allgemein oder für einzelne Amtszweige ernennt".

Der Antrag stiess wegen der Dehnbarkeit seiner Fassung und des Fehlens von Garantieen gegen Kompetenzüberschreitungen der Stellvertreter besonders bei den Mittelstaaten auf lebhaftesten Widerstand, sodass Bismarck sich genötigt sah, mit den leitenden Ministern derselben, die alle wegen der Wichtigkeit der Frage nach Berlin gekommen waren, persönlich zu unterhandeln. Aber er konnte trotz aller Bemühungen nicht erreichen, dass der Entwurf in seiner ursprünglichen Form vom Bundesrat angenommen wurde, vielmehr gaben die Ausschüsse für Justiz und Verfassung demselben nach verschiedenen längeren,

[1]) cf. Poschinger a. a. O. S. 434.

nicht ohne Bewegung verlaufenen Sitzungen eine ziemlich stark veränderte Fassung, die dann in der nächsten Plenarsitzung angenommen wurde; es bedurfte aber dazu, so bemerkt Poschinger a. a. O. S. 436, „augenscheinlich des ganzen Hochdrucks von Bismarck, welcher ausnahmsweise in der Sitzung selbst präsidierte".

Der in der neuen Fassung beschlossene und am 21. Februar dem Reichstage übermittelte „Entwurf eines Gesetzes betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers" hatte folgenden Wortlaut[1]):

§ 1.

„Die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers, sowie die sonstigen, demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten können nach Massgabe der folgenden Bestimmungen durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben ernennt.

§ 2.

Es kann ein Stellvertreter allgemein für den gesammten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden. Auch können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden.

§ 3.

Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer der Stellvertretung selbst vorzunehmen.

§ 4.

Die Bestimmung des Artikels 15 der Reichsverfassung wird durch dieses Gesetz nicht berührt." Die dem Entwurf beigegebenen Motive gehen davon aus, dass der Reichskanzler nach Art. 17 der Verf. der einzige Reichsminister ist, und dass die Leitung aller Reichsämter und alle Obliegenheiten der Reichsregierung direkt oder indirekt an seine Person geknüpft sind. Es trete hierdurch, so heisst es weiter, an die Gesetzgebung die Aufgabe heran,

[1]) Drucksachen des Reichstags von 1878, Nr. 36.

Fürsorge dafür zu treffen, dass in Fällen einer persönlichen Behinderung des Reichskanzlers in der Wahrnehmung seines Amtes die ihm übertragene Leitung der Reichsgeschäfte ohne Störung im geregelten Gang erhalten bleibe. Nun sei aber die Vertretbarkeit des Reichskanzlers in der Kontrasignatur kaiserlicher Anordnungen und Verfügungen nicht ausdrücklich in der Verfassungsurkunde ausgesprochen und infolgedessen bei Gelegenheit einer Urlaubsbewilligung angezweifelt worden, ebenso die Möglichkeit einer Uebertragung seiner nicht immer mit einer Gegenzeichnung verbundenen Leitungs- und Aufsichtsfunktionen an Stellvertreter. Die Gewalt der Thatsachen weise aber auf die Notwendigkeit hin, gesetzlich die unbestrittene Möglichkeit einer entsprechenden Stellvertretung zu bieten, und so könne sich die Gesetzgebung nicht länger dieser Aufgabe entziehen. Der vorliegende Entwurf bringe daher in § 1 die prinzipielle Zulässigkeit einer Vertretung des Reichskanzlers für Fälle der Behinderung desselben zum Ausdruck und bestimme zugleich in § 2 den Umfang derselben, wobei folgende Erwägungen massgebend gewesen seien: Sachlich solle die Stellvertretung nicht auf alle Reichsangelegenheiten ausgedehnt sondern auf die in der vorwiegend eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befindlichen Angelegenheiten beschränkt werden, worunter hauptsächlich die Verwaltungen des Auswärtigen, der Marine, der Post und Telegraphie, ferner der Reichslande incl. ihrer Justiz und Eisenbahnen und schliesslich der Finanzen, soweit sie direkt dem Reiche unterliegen, zu rechnen seien. Inbezug auf die Personen empfehle sich eine Uebertragung der Stellvertretung an die betr. Staatssekretäre resp. Ressortchefs schon aus dem Reichsgedanken an sich, sowie im Interesse der Stabilität der Geschäftsleitung innerhalb des betreffenden Ressorts. Der § 3 solle die Thatsache zum Ausdruck bringen, dass der Reichskanzler nach wie vor der erste Leiter der Reichsgeschäfte bleiben solle und demgemäss jede Amtshandlung selbst vornehmen könne; insbesondere müsse ihm allein oder seinem Gesammtstellvertreter die Ausübung der dem Reiche gegenüber den Einzelstaaten zustehenden Aufsichtsbefugnisse vorbehalten bleiben.

Im Reichstage wurde der Entwurf am 5. 8. 9. u. 11. März einer eingehenden Beratung unterzogen, aber ohne irgendwelche Veränderung genehmigt. Es läge deshalb nahe, sich bei der Untersuchung des Gesetzes auf eine Prüfung des Textes und der Motive zu beschränken. Aber ein Eingehen auf die Aeusserungen der Regierungs- und

Parteivertreter befördert nicht nur das Verständnis des Gesetzes, sondern eröffnet auch interessante Einblicke in die äusseren Beziehungen und inneren Verhältnisse des Reichsministeriums im allgemeinen.

Wichtig sind vor allem die Aeusserungen der Vertreter der Mittelstaaten, deren Interessen durch den vorliegenden Entwurf ja besonders stark berührt wurden. Der leitende Minister Bayerns, v. Pfretzschner[1]) erklärte gleich beim Beginn der Beratung die uneingeschränkte Abneigung seiner Regierung gegen die mit dem Gesetz etwa in Zusammenhang zu bringende Frage der Reichsministerien. Die bayerische Regierung würde, so führte er aus, in der mit der Einführung der letzteren verbundenen Teilung der Gewalten eine Institution erblicken, welche nur geeignet wäre, die Rechte und die Stellung des Bundesrats, wie solche in der Verfassung verbürgt seien, abzuschwächen und allmählich in den Hintergrund zu drücken, welche ferner die gewährleisteten Rechte der Einzelstaaten, deren Ausdruck allein im Bundesrat und dessen Gewalt möglich sei, geradezu verkümmern müsste. Der Grundgedanke des Gesetzes sei aber der, dass die Leitung der Reichsangelegenheiten und insbesondere die Wahrnehmung der Aufsicht des Reichs gegenüber den Einzelstaaten dem Reichskanzler vorbehalten sein solle.

Der württembergische Ministerpräsident v. Mittnacht[2]) konstatierte zuerst seine vollständige Uebereinstimmung mit dem bayerischen Kollegen und betonte dann, man dürfe nicht wohl erwarten, dass die deutschen Regierungen zu der Organisation von Reichsministerien die Hand bieten und die Rechte, ja die ganze Existenz des Bundesrats einer ungewissen Zukunft vorbehalten würden; diese Dinge müssten jedenfalls zusammen geregelt werden. Ob überhaupt Bundesrat und Reichsministerien neben einander bestehen könnten, sei sehr fraglich, denn wenn selbständige verantwortliche Minister in den Bundesrat gebracht würden, müsste dieser sich bequemen, überall, oder wenigstens öfter, als es seiner Ueberzeugung entspreche, ja zu sagen, oder aber die Ministerkrisis werde eine permanente. Der Reichstag würde sich natürlich auf die Seite der ihm verantwortlichen Minister stellen, und dann beginne der Krieg mit dem Bundesrat zunächst auf dem Wege des Verlangens einer Erweiterung der Rechte des Bundespräsidiums und dann immer weiter in dieser Richtung. Daher sei die Stellungnahme der verbündeten Regierungen: keine Reichsministerien,

[1]) Stenogr. Berichte des Reichstags von 1878, II. Session, I. Bd., S. 326/7. [2]) S. 336.

wofern nicht ihr Verhältnis zum Bundesrat klargelegt wird und die Rechte der im Bundesrat vertretenen Regierungen in durchaus befriedigender Weise verbürgt sind. — Ueber den § 3 führte er dann aus,[1]) die Mittelstaaten hätten diesen Zusatz gemacht, weil sie nicht wünschten, dass der Reichskanzler hinter den Verwaltungschefs verschwinde, indem er, in Ermangelung einer klaren Kompetenz, während der Stellvertretung einzugreifen, die Einzelregierungen an den Vertreter so und so verweise. Der Paragraph enthalte nichts, als was auch ohne ihn aus der ganzen Stellung des Kanzlers hätte abgeleitet werden können; andrerseits müsste es dem Stellvertreter selbst am erwünschtesten sein, wenn er im Voraus bei Uebernahme des Amtes wisse, dass der Reichskanzler kraft Gesetzes und nicht kraft persönlichen Beliebens befugt sei, in Fällen besonderen Bedürfnisses in die Amtsverwaltung des Stellvertreters einzugreifen. Es sei nicht anzunehmen, dass der Kanzler in einer rücksichtslosen Weise, ohne Not, täglich, stündlich in dem Bereiche einer solchen Stellvertretung intervenieren würde, denn wem müsse mehr daran liegen als ihm, ein gutes Verhältnis zu den Männern seines Vertraueus aufrecht zu halten?

Der sächsische Minister v. Nostiz-Wallwitz[2]) schloss sich inbezug auf die Tendenz des Gesetzes, also besonders in der ablehnenden Haltung gegenüber Reichsministerien den erstgenannten Vertretern vollständig an und bemerkte dann zu der weiteren, im § 2 enthaltenen Garantie für die Einzelstaaten, dass diese dafür eingetreten seien, weil sie wünschten, „dass die Aufsichtsbefugnisse des Reichs nicht von dem mehr technischen Standpunkt des Chefs eines einzelnen Ressorts gehandhabt würden, sondern von einem allgemeinen, höheren politischen Standpunkt aus, der die Erhaltung gedeihlicher politischer Verhältnisse unter den einzelnen Bundesstaaten sich zum Ziele setze".

Was nun die Stellungnahme der Parteien zu der Vorlage anbetrifft, so betrachten wir zunächst die Aeusserungen der konservativen und liberalen Redner, welche sich zu Gunsten derselben aussprachen.

Die Konservativen liessen durch den Mund des Abg. von Helldorf[3]) erklären, dass ihnen „die Vorlage ihrem ganzen Inhalte nach acceptabel sei; es erscheine höchstens Fassung und Redaktion als ein Gegenstand, der der Diskussion unterliegen könne" (329). Als jedoch inbezug auf die Fassung verschiedene Abänderungsanträge eingebracht

[1]) Stenogr. Berichte S. 412/13. [2]) S. 391. [3]) S. 327.

waren, schlug der Abg. v. Grävenitz[1]) in ihrem Namen oder Sinne vor, „das Gesetz anzunehmen, wie es vorgelegt sei, ohne Amendement, resp. unter Ablehnung aller Amendements“ (379). Bezüglich der zu Stellvertretern zu ernennenden Personen befürworteten sie, oder wenigstens die ihre Hauptzahl und Stärken bildenden preussischen Adeligen, die Bestellung der preussischen Ressortminister zu Specialstellvertretern, so zuerst der Abg. von Helldorf (329) und dann besonders der Abg. v. Kleist-Retzow, der ausdrücklich sagte: „Ich meinerseits halte eine solche Vertretung der Aemter für notwendig zur gedeihlichen Entwickelung unserer Verhältnisse, dass der betr. preussische Ressortminister die Verwaltung übernimmt“ (382).

Zwar ebenfalls im grossen Ganzen zustimmend traten die Liberalen doch mit einer eingehenden, für die Interpretation bedeutungsvollen Kritik an den Entwurf heran. In der Generaldiskussion sprach ihr Führer v. Bennigsen,[2]) welcher eingangs ausführte, dass die Verteilung der Gewalten zwischen Bundesrat und Präsidium einer systematischen Neuordnung durch Einführung von Reichsministerien grosse, unüberwindliche Schwierigken bereite; ein in dieser Richtung angekündigtes Vorgehen der Fortschrittspartei würde nicht nur aussichtslos, sondern zugleich verderblich sein in einem Augenblicke, wo man in der Lage sei, notwendigen und praktischen Bedürfnissen abzuhelfen und einen wirklichen Fortschritt zu erzielen (330, 1). Weiterhin bezeichnete er als selbstverständlich, dass unter die vom Entw. zu Grund gelegte Behinderung des Kanzlers nicht etwa blos die Abwesenheit von Berlin oder etwaige Erkrankung sondern auch der ungeheure Geschäftsumfang falle, den ein Einzelner garnicht imstande sei, zu bewältigen (332). Sodann nehme er als zweifellos an, dass ebenso wie nur durch Anordnung des Kaisers auf Antrag des Kanzlers eine allgemeine oder specielle Stellvertretung eingeführt, dieselbe auch nur auf demselben Wege beseitigt werden könne, also nicht lediglich durch den Kanzler, sondern nur durch Anordnung des Kaisers (331). Fernerhin möge ausdrücklich von Seiten der Regierung anerkannt werden, „dass derjenige, welcher als Stellvertreter handelt, soweit nicht der Kanzler selbst bei einzelnen Handlungen mitwirkt, dass dieser Stellvertreter bei Kontrasignaturen und anderen Verwaltungsakten verantwortlich ist, und gerade er und nur er“. Diejenige Verantwortlichkeit, welche

---

[1]) Stenogr. Berichte S. 378. [2]) S. 329 ff.

beim Kanzler hiernach noch bleibe, werde also die sein für die Ressorts, welche er in seiner eigenen Verwaltung behalte, und für die Akte, wo er selbst eingreife, resp. mithandle. Das schliesse aber nicht aus, dass die allgemeine, sozusagen historisch-politische Verantwortlichkeit für den ganzen Gang der Verwaltung, für die Einheitlichkeit derselben, für die Auswahl der Personen, beim Reichskanzler verbleibe. Schliesslich machte Bennigsen einige Bedenken gegen die vom Bundesrat beschlossenen Aenderungen geltend. So könnten durch die in den § 2 gebrachte Unterscheidung zwischen Ressorts mit überwiegender Verwaltung und solchen mit Aufsichtsbefugnissen Schwierigkeiten entstehen; wenn aber die Bundesregierungen Wert darauf legten, so würde er dem nicht entgegentreten (332). Dagegen würde er wünschen, dass der § 3 entweder ganz fortbleibe oder eine andere Fassung erhalte; die Notwendigkeit desselben sei ihm aus den Motiven nicht klar geworden, es sei vielmehr zu befürchten, dass er zu Missverständnissen zwischen dem Kanzler und seinen Stellvertretern führen könne (331). Mit Bezug auf die Bedeutung des Gesetzes im allgemeinen sagte er dann zum Schluss, er nehme keinen Anstand zu erklären, wenn das Gesetz weiter gar keine Wirkung haben sollte in seiner späteren Anwendung, als dass es eine verantwortliche Finanzverwaltung herbeiführte, dann sei es für die finanziellen Interessen des Reichs, mit einem Budget von 546 Millionen, so bedeutend, dass man es deshalb schon annehmen müsste, ganz abgesehen von den Vorteilen, die für die anderen Verwaltungszweige daran geknüpft werden könnten. Er nehme aber an, dass diese Vorlage in der bescheidenen Form, wie sie angekündigt sei, in der Art, wie sie nicht selbständige Minister, sondern nur verantwortliche Stellvertreter zulasse, dass sie es doch ermöglichen werde, die einzelnen Verwaltungen, unbeschadet der einheitlichen Leitung durch den Kanzler, selbständiger, selbstbewuster, leistungsfähiger zu machen, während bisher dadurch, dass der Reichskanzler nach der Verfassung der einzige verantwortliche Reichsminister blieb, die einzelnen Ressortchefs in dem Gefühl der Unterordnung und Abhängigkeit ihrer Stellung für so bedeutende Verwaltungen sich nicht genügend entwickeln konnten. Es sei nicht zu leugnen, dass einzelne, ganz vorzügliche Verwaltungen im Reiche seien, was davon komme, dass an der Spitze selbstbewusste unternehmende Leute stünden; daneben verkämen jedoch andere, wo der Chef das Gefühl eines Geheimrats oder Ministerialdirektors nicht unterdrücken könne (333).

Inbezug auf die Haltung der Liberalen in der Specialdebatte ist zunächst das aus ihrer Mitte, aber wohl kaum im Auftrage resp. mit Zustimmung der Mehrheit vom Abg. Beseler eingebrachte Amendement[1]) zu erwähnen, das im Wesentlichen dahin ging, statt „in Fällen“ der Behinderung zu setzen, „für den Fall“ etc., wodurch die Möglichkeit gegeben worden wäre, die Vertreter schon vor Eintritt der Behinderung zu ernennen, sodass diese, wie der Antragsteller ausführte[2]), vorkommenden Falls sofort in Wirksamkeit hätten treten können. Aber noch im Laufe desselben Tages erklärte Beseler[3]), dass er nach den ablehnenden Aeusserungen Bismarcks seinen Antrag zurückziehe.

Wichtiger sind die Ausführungen des Abg. Lasker[4]). Er erkannte es als berechtigt an, wenn die Einzelstaaten überall, wo sie im Wege der Aufsicht veranlasst werden sollten, gegen ihren Willen zu handeln, die Zustimmung des Reichskanzlers forderten (387). Aber er meinte, der Gesetzentwurf gebe diesem Grundgedanken ungenügenden Ausdruck, denn die Regierungen hätten im § 2 den Weg eingeschlagen, dass sie statt der inneren Scheidung, für welche sie die Berechtigung auf ihrer Seite hätten, eine äussere Grenze zu ziehen suchten, indem sie auf die einzelnen Verwaltungszweige losgingen. Die Folge davon sei, dass in einem derart bezeichneten Ressort der Vorstand Selbständigkeit für den ganzen Umfang desselben erhalte, also auch in Fragen der Aufsicht zuständig sei (388). Ferner sei der Umstand, dass die Aemter nicht in das Gesetz geschrieben würden, sondern der Wortlaut des § 2 das Kriterium für neue Schöpfungen abgebe, für die zukünftige Entwickelung der Reichsdinge einerseits ganz willkommen, aber anderseits bedenklich wegen der Unklarheit, die er in sich trage. Denn es sei nach dem Wortlaut gestattet, jedes oberste Reichsamt mit selbständiger Verantwortlichkeit auszustatten, welches irgend eine eigene, unmittelbare Verwaltung habe. Zwar gäben die Motive durch den Zusatz „vorwiegend“ eine Einschränkung, aber diese könne auf die Dauer nicht massgebend sein, da die Verfassungszustände im fortwährenden Flusse begriffen seien.

Seine prinzipielle Auffassung vom Entwurf präzisierte er dann folgendermassen: „Ich muss dies Gesetz bezeichnen als eine überaus weitgehende Vollmacht, welche an den Kaiser und an den Reichskanzler erteilt wird; wir legen

---

[1]) Drucksachen Nr. 55. [2]) Stenogr. Berichte S. 374/5.
[3]) S. 386. [4]) S. 386/91.

die zukünftige Organisation des Reichs auch dem Rechte nach in die Hand derjenigen Gewalten, die ich eben jetzt bezeichnet habe“ (387). (Dagegen) „kehren nicht oft . . . in unsern Zuständen Gelegenheiten wieder, bei denen ein so erheblicher Fortschritt gegen Einengungen der Verfassung gemacht wird, wie in dem vorliegenden Gesetzentwurf“ (389). „Ich sehe den Vorzug des Gesetzes in der Beseitigung des Hindernisses, dass jetzt nützliche Vorschläge abgelehnt werden können durch 14 Gegenstimmen, in Zukunft aber dies nicht mehr möglich ist, sondern die nötigen Organisationen sich schaffen lassen entweder durch Vollmacht, welche dem Kaiser erteilt wird, oder auf dem Wege der Gesetzgebung“ (390). „Ich bin überzeugt, dass dies Gesetz uns die Möglichkeit eröffnet, verantwortliche, selbständige Reichsverwalter zu bekommen nach Massgabe der Reichsnotwendigkeit“ (390/1).

In der weiteren Specialdebatte, besonders über den vielgeschmähten § 3 sprach dann aus der Mitte der Liberalen der Abg. von Treitschke[1]). Er sagte, dass er die Bestimmung desselben nicht für einen Notbehelf, sondern für positiv gut halte, denn einmal würde dadurch die Einrichtung eines zweiten Kollegiums für die Reichsgeschäfte neben dem Bundesrat verhindert und dann ganz besonders dem Reichskanzler die Möglichkeit gewahrt, als höchste Autorität zuweilen einzutreten auch gegen seine eigenen Ressortchefs, und jenen Partikularismus der Departements zu bekämpfen, der von dem Reichskanzler so oft als die eigentümliche Erbsünde der deutschen Bureaukratie geschildert worden sei. Er könne sich nun wohl denken, dass einige der Staatsmänner, welche diesen Paragraph beschlossen hätten, von der stillen Hoffnung ausgegangen seien, er würde vielleicht die Macht der einzelnen Reichsminister einigermassen paralysieren, sie durch Unterstellung unter die Befehle des Reichskanzlers für den einzelstaatlichen Partikularismus bequemer und harmloser machen. Er glaube aber, dass die Ressortchefs, sobald sie eine Verantwortung gegenüber dem Reichstage trügen, anfangen würden, sich soweit selbständig zu fühlen, als es mit der Einheit der Verwaltung vereinbar sei, während sie anderseits, wenn der Partikularismus trotze, die Hülfe des Reichskanzlers in Anspruch nehmen könnten.

Die definitive Stellungnahme der liberalen Partei, d. h. ihre uneingeschränkte Zustimmung zum ganzen Gesetz, brachte bei der dritten Lesung wiederum der Abg. Lasker[2])

[1]) Stenogr. Berichte S. 409. [2]) 435/6.

zum Ausdruck. Er konstatierte, dass man vor einem Fortschritt im Verfassungsleben stünde, den er so gross veranschlage, wie er seit dem Bestehen der Verfassung noch nicht gemacht sei, und zwar lediglich dadurch, dass eine geordnete Verwaltung durch eine Mehrheit verantwortlicher Personen in Zukunft ermöglicht worden sei und das Veto der Verfassungsabänderung nicht mehr hinderlich im Wege stehe, während andrerseits die Rechte des Bundesrats, welche bei Neuerungen dieser Art immer in grosser Gefahr schwebten, prinzipiell vollständig gewahrt seien.

Diese zustimmende Haltung der konservativen und der nationalliberalen Partei war bei der damaligen Zusammensetzung des Reichstags ausschlaggebend für die unveränderte Annahme der Vorlage; Bedenken gegen einzelne Fassungen hatten ja auch ihre Anhänger, unterdrückten sie aber, um den Entwurf im Ganzen nicht durch die sonst nötige Rückverweisung an den Bundesrat zu gefährden. Im Einzelnen wie im Ganzen ablehnend standen dagegen die übrigen Parteien: Fortschritt, Centrum sowie eine Gruppe süddeutscher Partikularisten dem Gesetz gegenüber; ihre Vertreter übten an den Hauptpunkten eine einschneidende, zur allseitigen Erkenntnis der im Entwurf enthaltenen Neuerungen wichtige Kritik.

Den Standpunkt der Fortschrittspartei brachte in umfassender und eingehender Weise der Abg. Hänel[1]) zum Ausdruck. In der Generaldebatte führte er aus, dass er der Vorlage eine doppelte Bedeutung zuschreibe, insofern als sie einmal einen thatsächlichen Notstand und dann einen verfassungswidrigen Zustand beseitige. Der Notstand sei begründet in der Verfassungsbestimmung, welche ausschliesslich und allein den Kanzler zur Kontrasignatur kaiserlicher Akte und infolgedessen zur verantwortlichen Leitung der gesamten kaiserlichen Verwaltung autorisiere, während nirgends auch nur eine Andeutung gegeben sei, dass der Reichskanzler in dieser Beziehung vertretungsfähig sei (322). Der diese Frage regelnde d. h. die Gesamtvertretung betreffende Teil des Entwurfes sei unanfechtbar, aber nur unter der Voraussetzung, dass der „Vizekanzler“ zwar vorher bezeichnet werden, niemals aber gleichzeitig mit dem Kanzler selbst funktionieren könne. Einen verfassungswidrigen Zustand betreffe die Vorlage, weil die, alle Gebiete der Verwaltung umfassende Verantwortlichkeit des Reichskanzlers durch die überraschende Entwickelung der Reichskompetenzen in der That vernichtet

[1]) Stenogr. Berichte S. 321/6.

worden sei (323) und inbezug auf die einzelnen Ressorts sozusagen zwischen zwei Stühle falle, denn der Reichskanzler habe ja im Jahre 1874 selbst zugegeben, dass er nicht für die Einzelheiten der Verwaltung, sondern nur für den geregelten einheitlichen Gang derselben sowie für die Auswahl der Personen und die Verhinderung von Missheiligkeiten unter den Reichsgliedern verantwortlich gemacht werden könne, während andrerseits die Ressortchefs für ihr Gebiet zwar diensttechnische, aber noch keine staatsrechtliche oder politische Verantwortlichkeit zu tragen hätten (324). Die Vorlage sei nun zwar geeignet durch die Uebertragung der verfassungsmässigen Verantwortlichkeit auf die Stellvertreter den Zwiespalt zwischen Verfassung und Thatbestand bis zu einem gewissen Grade aufzuheben, aber die gewählte Form gebe zu prinzipiellen Bedenken Anlass. Denn anstatt selbst die Aemter, welche in Zukunft mit selbständiger Verantwortlichkeit ausgerüstet werden sollten, einfach zu bezeichnen, habe man „Umwege höchst verwunderlicher Art eingeschlagen und die ganze Sachlage unter die Färbung eines Stellvertretungsverhältnisses gebracht“ (324); und während es sich um sachliche Behinderungen, um organisatorische Mängel handle, spreche man von „Fällen“ der Behinderung, also von vorübergehender Verhinderung. Man gehe aber noch weiter in den künstlichen Windungen und fasse die Erledigung der Angelegenheit in die Form einer ganz allgemeinen Ermächtigung des Reichskanzlers, anstatt organisatorische bindende Vorschriften zu geben. Wenn er und seine politischen Freunde der geplanten Regelung, welche für die Bezeichnung der einzelnen verantwortlichen Stellvertreterämter eine gewisse Beweglichkeit garantiere, auch im allgemeinen zustimmen würden, so könnten sie doch niemals die Festsetzung der verantwortlich zu machenden Aemter dem einseitigen Belieben des Reichskanzlers anheimstellen, sondern müssten irgend eine Mitwirkung des Parlamentes fordern (325). — Ferner bedrückte ihn die „laxe“ Charakterisierung der in Aussicht genommenen Ressorts durch den Gebrauch der Ausdrücke „vorwiegend“ und „in der Hauptsache“, und zu § 3 bemerkte er, er hätte für die notwendige Einheitlichkeit der Ministerialverwaltung lieber den Modus adoptiert gesehen, den Bismarck im Jahre 1874 eventualiter gefordert hatte, nämlich die Berechtigung, beim Kaiser die Entlassung eines nicht mit ihm harmonierenden Ministers zu beantragen (s. o.), denn das unmittelbare Eingreifen des Reichskanzlers in ein Ressort sei „die schärfste und verletzendste Form, in welcher einem Manne seine Entlassung angeboten werden

könne“ (326). Schliesslich erkannte er an, dass das Gesetz das verfassungsmässige Hindernis gegen eine Mehrheit verantwortlicher Personen im Reiche beseitige, betonte aber, dass seine politischen Freunde es nicht mit einem Ministerverantwortlichkeitsgesetz verwechselten und keine unitarischen Bestrebungen damit verknüpften (326).

Hänel brachte seinen Ausführungen gemäss zu § 2 ein Amendement ein, das folgenden Wortlaut hatte[1]): „Die Feststellung derjenigen obersten Reichsbehörden, deren Vorstände auf Grund der letzteren Ermächtigung mit der Stellvertretung zu beauftragen sind, erfolgt durch Gesetz oder durch Bestimmungen des Reichshaushaltsetats“. Nach Ablehnung dieses Amendements erklärte er, dass die Fortschrittspartei trotz ihrer Uebereinstimmung mit dem im § 1 ausgesprochenen Prinzip des Gesetzes dieses ablehnen müsse.

Bei weitem kritischer und radikaler stand dem Entwurfe die Centrumspartei gegenüber, zumeist vertreten durch den Abg. Windthorst. Dieser wies zunächst[2]) darauf hin, dass „die Vermengungen der verschiedensten Gesichtspunkte und die wenig präzise Ausdrucksweise die erheblichsten Bedenken erregen“ könnten (338), und unterzog in diesem Sinne die einzelnen Bestimmungen einer eingehenden Kritik mit einem durchgehends negativen Ergebnisse. Sodann erklärte er das Gesetz im Ganzen für unannehmbar, weil es nur eine halbe Massregel enthalte, insofern als es eine „weit geöffnete Thür für Reichsministerien“ darstelle, ohne gleichzeitig den Einzelstaaten die notwendigen Garantieen zu geben, welche diese Einrichtung erfordere. Die Vorlage verfolge im § 2 dasselbe Ziel, welches im konstituierenden Reichstage die Abgg. Lasker und Bennigsen mit ihren Anträgen auf Einsetzung verantwortlicher Vertreter resp. Verwaltungsvorstände im Auge gehabt hätten, und die seinerzeit von Bismarck dagegen geltend gemachten Gründe, d. h. Mediatisierung des Bundesrats und Gefährdung der Einzelstaaten, könnten auch gegen den § 2, genauer gegen die Specialvertreter, ins Feld geführt werden, denn materiell brächten diese den Einzelstaaten dieselbe Gefahr wie Reichsminister, ja sie seien direkt als solche, wenn auch unter anderem Namen, anzusehen (340). Er selbst sei allerdings früher auch für Reichsminister eingetreten, aber nur unter der Bedingung, dass vorher den Einzelstaaten Garantieen für ihre Selbständigkeit gewährt würden. Es werde immer dringlicher, dass solche geschaffen würden,

[1]) Drucksachen Nr. 70. [2]) Stenogr. Berichte S. 337 ff.

denn der Gewalt der Thatsachen, welche eine geordnete Organisation der oberen Reichsbehörden erforderten, könne niemand widerstehen, und ehe man sich dessen versehe, könnten Reichsminister da sein, ohne dass die nötigen Garantieen vorher gewonnen seien. Solange die letzteren fehlten — und in der Vorlage finde er keine Spur von ihnen — könnte das Centrum unmöglich für die Specialvertreter stimmen und müsste also den zweiten Teil des § 2 ablehnen.

In diesem Sinne brachte Windthorst in Verbindung mit dem Abg. v. Frankenstein bei der zweiten Lesung einen Antrag ein, welcher nur den Generalvertreter vorsah, und ausserdem verschiedene Fassungsänderungen enthielt; er lautete folgendermassen[1]):

„§ 1. Die . . . Gegenzeichnung sowie die . . . Obliegenheiten . . . werden im Falle einer Behinderung des Reichskanzlers von einem Stellvertreter wahrgenommen, welchen der Kaiser für einen solchen Fall ernennt.

§ 2. Der Beginn der Stellvertretung und die beim Wegfall der Behinderung eintretende Beendigung derselben wird durch kaiserliche Anordnung festgestellt.

§ 3. Der Stellvertreter des Reichskanzlers darf kein Staatsamt in einem der Bundesstaaten bekleiden. Die Beauftragung desselben mit der Führung einer Stimme im Bundesrat ist damit jedoch nicht ausgeschlossen.

§ 4. Der Stellvertreter ist für die in dieser Eigenschaft von ihm vorgenommenen Amtshandlungen verantwortlich.

§ 5. Die Bestimmung des Art. 15 der Reichs-Verfassung über die Vertretung des Reichskanzlers im Bundesrat wird durch dieses Gesetz nicht berührt."

Ausserdem hatte der Abg. Reichensperger (Olpe) einen, mit dem vierten Paragraphen des vorhergehenden Amendements korrespondierenden Antrag[2]) eingebracht, welcher folgenden Wortlaut hatte: „Art. 2a: Der Stellvertreter des Reichskanzlers ist für die in dieser Eigenschaft von ihm vorgenommene Amtshandlung verantwortlich. — Durch ein besonderes Gesetz wird die im Art. 17 der Reichs-Verfassung bezeichnete Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt". Endlich ging dann noch im Laufe der Verhandlung ein Antrag Frankenstein und Gen. ein auf Streichung der Worte „auf Antrag des Reichskanzlers" in Art. 1 des Entwurfs[3]).

[1]) Drucksachen Nr. 60, sub I. [2]) Nr. 60, sub II. [3]) Stenogr. Berichte S. 386.

Von den Rednern, welche für diese Anträge eintraten, ist zunächst der Abg. Reichensperger[1]) anzuführen, der darlegte, dass er die Spezialvertreter für identisch mit den perhorrescierten Reichsministern halte, denn erstere seien auch gedacht als oberste Chefs einer bestimmten Verwaltung, die sie selbständig und unter eigener Verantwortlichkeit führen sollten. Der hiergegen geltend gemachte Einwand, dass ein Reichsministerium eine obligatorische und permanente Institution sei, während die Stellvertretung blos fakultativ sein solle, garantiere nicht die Rechte und Interessen der Einzelstaaten, sondern erhöhe die Gefahr für diese, denn bei einem Reichsministerium würde eine gesetzliche Organisierung der Ressorts und ihrer Competenzen platzgreifen, während bei den Stellvertretungen die ganze Bildung und Abgrenzung von der fakultativen Entschliessung des Reichskanzlers abhänge, der alles in seiner Hand behalten würde (394). Für die beantragte Streichung der Worte „auf Antrag des Reichskanzlers" führte er namentlich an, dass diese einen Eingriff in die kaiserliche Prärogative bildeten und die ganze Reichsverfassung in die Hand des Reichskanzlers legten.

Der Abg. Windthorst[2]) meinte, die „Bundesräte" seien nicht vorsichtig genug gewesen und warf den einzelstaatlichen Regierungen vor, sie hätten sich zu schwach bewiesen, um die Selbständigkeit der Stämme aufrecht zu erhalten: ein Anklagebrief nach München, einer nach Stuttgart, einer nach Dresden — wie ein Abgeordneter bemerkte. Ferner bezeichnete Windthorst[3]) noch den § 3 als verfehlt, weil er dem Gedanken eines selbständigen Verwaltungschefs widerspreche und im grossen ganzen nichts anderes bringe als die gesetzliche Formulierung des vorhandenen Zustandes, allerdings mit der im § 2 liegenden Möglichkeit der weiteren Entwickelung nach der Idee der Reichsministerien hin.

Das Centrum stimmte nach Ablehnung seiner Amendements gegen die ganze Vorlage.

Eine ablehnende Haltung wenigstens zu einem Teil derselben nahm schliesslich noch eine Gruppe süddeutscher Partikularisten unter der Führung des Abg. Bühler ein. Dieser hatte beantragt[4]), nach dem § 2 der Vorlage einen neuen Paragraphen mit folgendem Wortlaut einzuschalten: „Kein Reichsbeamter und kein Stellvertreter eines solchen ist befugt, neben dem Reichsamt gleichzeitig ein Staats-

[1]) Stenogr. Berichte S. 393. [2]) S. 403. [3]) S. 413. [4]) Drucksachen Nr. 59, I.

amt in einem Bundesstaate zu bekleiden, sofern nicht das betr. Reichsamt selbst als ein Nebenamt zu betrachten ist". Als Zweck seines Antrages bezeichnete er[1]), dass das Reich sich im eigenen Namen und durch eigene, selbständige, von dem Einfluss eines Einzelstaates unabhängige Beamte verwalte. Sein Standpunkt wurde jedoch von dem Württemberger v. Schmid „im Namen süddeutscher Kollegen perhorresciert" (402) und der Antrag selbst abgelehnt.

Den geschilderten, teils wohlmeinenden Verbesserungsbestrebungen, teils offenen Bekämpfungen stellte der natürliche Verteidiger der Vorlage, Bismarck, Ausführungen entgegen, aus denen nicht nur das Erstaunen darüber hervortönt, dass man von einer so einfachen Materie soviel Aufhebens mache, sondern auch eine starke Bitterkeit, dass man seinen Bestrebungen auch von sonst regierungsfreundlicher liberaler Seite so grosse Schwierigkeiten bereite. Im Eingang seiner ersten Rede[2]) ging er, um den Grund und Boden, auf dem sich die Diskussion bewegen sollte, etwas trockener zu legen, wie er sagte, auf die Genesis der Vorlage ein und erklärte unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte der Artt. 15 und 17 der R. V., dass er niemals, zehn Jahre lang nicht, zweifelhaft gewesen sei, dass er als Kanzler berechtigt wäre, durch Substitution mit kaiserlicher Genehmigung — letztere aber blos aus Höflichkeitsrücksichten — sich einen Gesamtstellvertreter zu schaffen, auf den auch die Kontrasignatur übergehe. Diese Berechtigung sei allerdings im vorhergehenden Jahre bei Gelegenheit seiner Beurlaubung von verschiedenen Seiten bestritten worden, und da habe er, ohne von seinem Standpunkt abzuweichen, geglaubt, die Zweifel in freundlicher Weise durch eine Gesetzesvorlage erledigen zu können. Anders verhalte es sich dagegen mit der Vertretung in den einzelnen Ressorts: da habe er allerdings die Ueberzeugung von seiner Berechtigung zu Substitutionen nicht, denn das könne man ohne zwingende Auslegung nicht aus der Verfassung herauslesen. Aber gerade mit bezug auf die einzelnen Ressorts bedürfe seines Erachtens jeder Kanzler, nicht nur einer, der augenblicklich behindert sei, einer gewissen Vertretung. — Er gab dann Auskunft über Einzelheiten der Vorlage und erklärte dabei, dass die Beendigung einer Stellvertretung wie die Begründung zweifellos durch eine kaiserliche Ordre erfolgen müsse, ebenso dass derjenige, welcher eine solche Stellvertretung mit der Kontrasignatur übernehme, auch der alleinig ver-

[1]) Stenogr. Berichte S. 401. [2]) S. 342.

antwortliche sei für das, was er kontrasigniere (346), womit er, Bismarck, sich übrigens nicht lossagen wolle von der sog. geschichtlichen und politischen Verantwortlichkeit, also für die Auswahl der Personen und die Gesamtrichtung der Politik. In diesem Sinne sei auch der § 3 unentbehrlich resp. selbstverständlich; denn wenn für den Kanzler die Eigenschaft eines Premierministers bleiben solle, müsse er natürlich das Recht behalten, bei einer politisch wichtigen Massregel, die nach seiner Ansicht auf eine schiefe Bahn geraten sei, ein Veto einzulegen. Diesem Gedanken gebe der § 3 Ausdruck neben dem, dass vielleicht (!) die übrigen Bundesstaaten das Recht nicht aufgeben wollten, sich an den Kanzler auch im Falle seiner Stellvertretung mit ihrer Forderung halten zu können (347).

Bei der Specialdebatte[1]) über die Personen der Sondervertreter wies er den von den Konservativen entwickelten Gedanken einer Personalunion zwischen preussischen Ministern und Stellvertretern entschieden zurück und meinte, es sei das weder geschäftlich nützlich noch politisch förderlich, da man doch dem Reich und den Bundesgenossen schuldig sei, eine Reichsverwaltung herzustellen, die ihre Farben trage (385) und nicht den schwarz-weissen Anstrich. In der Debatte über den § 3 wiederholte er[2]), dass er die darin dem Reichskanzler zugestandene Befugnis für selbstverständlich halte; ebendeshalb hätte es dieses Paragraphen nicht bedurft und er sei überrascht gewesen, als man ihn in die Vorlage gebracht habe. Aber jetzt, wo er einmal darin sei, möge er beibehalten werden wegen der Klarheit, die er dem Ganzen gebe, denn man würde sonst bei entstehenden Streitigkeiten nur auf Umwegen das erreichen, was dieser Artikel direkt und kurz ausspreche.

Bismarcks Eintreten für den Entwurf war schliesslich von Erfolg gekrönt. Durch die angeführten Gründe, durch die Erinnerung daran, dass jedes Amendement eine neue Beschlussfassung des Bundesrats nötig mache, wo das Gesetz als Verfassungsänderung schon durch 14 Stimmen abgelehnt werden könne, und ferner durch den Hinweis darauf, dass damit ja kein Abschluss für immer geschaffen sei, sondern weitere Fortschritte, sei es zu verantwortlichen Reichsministern, sei es zu Besserem ermöglicht würden (348), gelang es ihm, für die Vorlage eine Majorität von 171 gegen 101 Stimmen zusammenzubringen. Kurze Zeit darauf wurde sie mit dem Datum vom 17. März als „Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers“ publiziert[3]).

---

[1]) Stenogr. Berichte S. 384. [2]) S. 413. [3]) R.G.Bl. v. 1878, S. 7.

§ 4. Die bestehenden „Stellvertretungsämter." (Reichsministerien).

„Die von den Rednern der Mehrheit an das Gesetz (betr. die Stellvertretung) geknüpfte Hoffnung hat sich inzwischen wohl bewährt, und thatsächlich wurde auf Grund des Gesetzes eine Anzahl verantwortlicher Reichsminister geschaffen, nur werden dieselben nicht Minister, sondern Staatssekretäre genannt"[1]).

Die Reichscentralbehörden, deren Chefs für die Uebertragung der Stellvertretung inbetracht kommen, sind nach der herrschenden Anschauung folgende:[2])

1. Auswärtiges Amt,
2. Reichsmarineamt,
3. Reichsschatzamt,
4. Reichspostamt,
5. Reichsjustizamt,
6. Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen,
7. Reichsamt des Innern.

Ausserdem erwähnt G. Meyer[3]) noch die Verwaltung der Reichsbank und die der Schutzgebiete, letztere nach Zorns[4]) Ausführungen nur insofern zutreffend, als sie Bestandteil des Auswärtigen sei, erstere dagegen ohne Berechtigung, da das Bankwesen in erster Linie privatrechtlich und nur sekundär staatsrechtlich zu betrachten sei. Die ebenfalls von Meyer in diesem Zusammenhang genannte Stellvertretung des Reichskanzlers durch den Statthalter von Elsass-Lothringen gehört auch nicht hierher, da sie nicht auf dem Gesetz vom 17. März 1878, sondern auf einem vom 4. Juli 1879 beruht.[5])

In neuester Zeit, mit dem 1. Okt. 1900, ist in die Reihe der für die Uebertragung inbetracht kommenden Verwaltungschefs der Präsident des Reichsmilitärgerichts getreten. Dieses neue Stellvertretungsamt kann jedoch nicht auf eine Stufe mit den oben genannten „Reichsministerien" gestellt werden, da die demselben zu übertragenden resp. übertragenen Befugnisse des Reichskanzlers nur einen geringen Umfang haben können, gemäss § 111 der Militär-Strafgerichts-Ordnung vom 1. 12. 1898, welcher lautet:

[1]) Zorn I (2. A.) S. 262. [2]) S. 268; Laband I, S. 341, Note 3. [3]) G. Meyer, D. Staatsrecht, 3. A., S. 384. [4]) Zorn I, S. 267, Note 33. [5]) Zorn I, S. 542; Laband I, 708 ff.

„Die Militär-Justiz-Verwaltung wird hinsichtlich des Reichsmilitärgerichts und der Militäranwaltschaft vom Präsidenten des Reichsmilitärgerichts, hinsichtlich der Marine von dem Reichskanzler (Reichs-Marine-Amt), im Uebrigen von den Kriegsministerien oder den ihnen in dieser Beziehung gleichgestellten Behörden ausgeübt".[1])

Bisher ist das Stellvertretungsrecht nicht von Rechts wegen mit dem Wirkungskreise der genannten Behörden verbunden, sondern persönlich den Vorständen derselben erteilt worden[2]) und zwar regelmässig in der Weise, dass die letzteren „nach Massgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 mit der Stellvertretung des Reichskanzlers im Bereiche ihres Amtes beauftragt (betraut)" werden.[3]) Inanbetracht der hohen Bedeutung dieser Angelegenheit für die Entwickelung des Reichsstaatsrechts tritt Zorn[4]) für eine, durch kaiserliche Verordnung vorzunehmende Fixirung der Stellvertretungsämter ohne persönliche Beziehungen ein, und es wird ihm zuzugeben sein, dass dies gesetzlich zulässig wäre.

Es fällt auf, dass unter den „Reichsministern" kein Kriegsminister ist, obwohl verschiedene Schriftsteller und Staatsrechtslehrer[5]), besonders G. Meyer und Hänel[6]), die Lehre vertreten, dass die Leitung des Reichskriegswesens Reichsverwaltung sei, und zwar nach Hänel sogar „eigene und unmittelbare", deren Chef demgemäss zur Uebertragung der Stellvertretung vollständig geeignet wäre. Dass letzteres jedoch nicht möglich und ersteres unhaltbar ist, wird von Laband überzeugend nachgewiesen. Er geht in Anknüpfung an Seydel[7]) davon aus, dass das deutsche Heer nicht einheitliches Reichsheer ist, sondern sich zusammensetzt aus den selbständigen Kontingenten der Einzelstaaten, und zieht daraus die für die Leitung der Reichsangelegenheiten hochbedeutsame Consequenz[8]): es giebt keine Reichskriegsverwaltung, sondern nur Kontingentsverwaltungen der Einzelstaaten. Diese üben, soweit sie ihre Militärhoheit nicht durch Conventionen abgetreten haben, die militär-technische Verwaltung ihres Kontingents in formell selbständiger, wenn auch materiell auf dem Umwege über den Art. 63, Abs. 5

---

[1]) Vergl. auch Motive zum E. des Ges. vom 1/12. 98 in den Drucksachen des Reichstags von 1897 98 Nr. 6. [2]) Laband I, 342. [3]) Vergl. Ernennungen im Reichsanzeiger, letzte vom 24. Okt. 1900. [4]) Zorn I, S. 260, Note 19. [5]) Aufzählung ders. bei Laband II, 480/4. [6]) G. Meyer, a. a. O. S. 592 ff.; Hänel, Staatsrecht I, S. 482 und 531. [7]) In Hirths Annalen v. 1875, S. 1396. [8]) Laband, II, S. 539 und 808.

der R. V. sehr stark beschränkter Weise aus; die Organe derselben, die Kriegsministerien, sind demgemäss Landesbehörden, die in bezug auf militär-technische Angelegenheiten zum Reichskanzler keine Beziehungen haben. Dagegen erhalten sie — mit Ausnahme des bayerischen — den Charakter von mittelbaren, dem Reichskanzler untergeordneten Reichsbehörden durch die Vorschriften des Reichsfinanzrechts, welche Laband[1]) als „die eigentliche Bürgschaft für die Einheitlichkeit des Heeres" bezeichnet, ja als „die fundamentale Basis für die Reichskriegsverfassung, durch welche alle andern Einrichtungen erst Festigkeit und Halt gewinnen". Es bestimmt nämlich der Art. 58 der R. V., dass die Kosten und Lasten des gesammten Kriegswesens des Reichs von allen Bundesstaaten gemeinsam getragen werden sollen, und der Art. 67 ergänzt, dass Ersparnisse am Militäretat prinzipiell der Reichskasse zufallen; andrerseits schreibt der Art. 62, Abs. 3 vor, dass die Verausgabung der für das Reichsheer und dessen Einrichtungen bestimmten Summe durch das Etatsgesetz festgesetzt wird, und zwar für das preussische, sächsische und württembergische Kontingent mit Specialisierung der einzelnen Posten von Reichs wegen[2]). Da nun nach Art. 72 der R. V. über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen ist, so folgt daraus, dass die Kontingentsverwaltungen verpflichtet sind, (ihrerseits) dem Reichskanzler Rechnung zu legen, und dass sie zu allen Abweichungen von den Ansätzen des Etats die Genehmigung des Reichskanzlers einholen müssen[3]). In finanzieller Beziehung sind also der preussische, sächsische und württembergische Kriegsminister, ersterer natürlich in weit überragendem Umfange, den Staatssekretären annähernd gleichgestellt und können somit wenigstens gewissermassen als „Reichsminister" oder „Unterminister" bezeichnet werden. —

---

[1]) Laband II, S. 525

[2]) Für das „bayerische Heer" wird zwar auch der auf dasselbe „entfallende Geldbetrag im (Bundes-) Reichsbudget in einer Summe ausgeworfen," jedoch wird „seine Verausgabung durch Specialetats geregelt, deren Aufstellung Bayern überlassen bleibt." (Vertrag vom 23. 11. 1870 betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des norddeutschen Bundes, III. Abschnitt. § 5, sub II). Infolgedessen findet auch keine Rechnungslegung im einzelnen an den Reichskanzler statt, und es ist dem Bundesrat und Reichstag lediglich die Ueberweisung der für das bayerische Heer erforderlichen Summe nachzuweisen (ebenda § 6).

[3]) Laband II, S. 530. — Bismarck äusserte sich über sein Verhältnis zum preussischen Kriegsminister bei der Beratung des Stellver-

§ 5. (Schluss.) Letzte offizielle Behandlung der Reichsministerien-Frage in einer Kundgebung des Bundesrats vom Jahre 1884.

Die nach dem Erlass des Stellvertretungsgesetzes lebhaft diskutierte Frage, ob eine Weiterentwickelung des Reichsministeriums über das letztere hinaus mit Richtung auf eine kollegialische Organisation resp. auf einen engeren Zusammenhang mit der Volksvertretung nach englischem Vorbilde stattfinden könne und werde, ist einige Jahre darauf, 1884, durch eine Beschlussfassung der verbündeten Regierungen negativ entschieden worden. Den Anlass zu dieser, bot die am Vorabend vor dem Zusammentritt des Reichstags, am 5. März 1884, erfolgte Veröffentlichung eines Programms der neuen „deutsch-freisinnigen Partei“[1]), zu welcher sich die frühere „Fortschrittspartei“ und eine grössere Zahl „Sezessionisten“ von der nationalliberalen Partei fusioniert hatten, in der Hoffnung, auf ihr neues Programm hin die stärkste Partei des Reichstags zu werden. In diesem Programm wurde als Ziel der neuen Partei u. A. bezeichnet: „Entwickelung eines wahrhaft konstitutionellen Verfassungslebens in gesichertem Zusammenwirken zwischen Regierung und Volksvertretung und durch gesetzliche Organisation eines verantwortlichen Reichsministeriums“.

---

tretungsgesetzes folgendermassen (Sten. Berichte von 1878, S. 345): „Als die Reichsverfassung ins Leben trat, so fand ich, dass der Theorie nach der Reichskanzler unter den vielen Janusköpfen, die er hatte, auch den eines Kriegsministers besass, auch den eines Marineministers, und da habe ich proprio motu den von Ihnen als herrschsüchtig mitunter beurteilten Reichskanzler in seiner Macht vermindert, indem ich an S. M. den Kaiser den Antrag richtete, zu befehlen, dass Berichte und Entwürfe zu Ordres nur mit der gemeinschaftlichen Unterschrift des Kanzlers und des Kriegsministers dem Kaiser, damaligen König von Preussen, vorgelegt werden sollten, um auf diese Weise nicht nur in erster Linie dem Kanzler, sondern in entscheidender Linie S. M. dem Kaiser die Ueberzeugung zu gewähren, dass dieser Bericht vom Kriegsminister selbst geprüft war, er bereit war, seine Verantwortlichkeit durch Unterschrift zu übernehmen, er auch bereit war, den Text eines Ordrentwurfes durch seine Mitunterschrift zu sanktionieren. Nun ist es ja richtig, dass der Kriegsminister dadurch dem Reichstage gegenüber keine Verantwortung schriftlich übernahm. Aber hat Ihnen die jemals gefehlt, wenn das Militärbudget diskutiert wurde? Sind Sie nicht in der Lage gewesen, sich an die Person des Kriegsministers und nur an die seinige, ohne Konkurrenz des Kanzlers, jederzeit mit dem vollen Bewusstsein, dass er Ihnen Rede und Antwort stehe, halten zu können? . . .

[1]) Vergl. Schulthess, Geschichtskalender von 1884, S. 27/28.

Mit Rücksicht auf die Wichtigkeit der ganzen Frage und die Stärke der neuen Partei regte die königlich sächsische Regierung einen Meinungsaustausch über die „Parteibestrebungen zur Errichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums“ an, worauf namens der preussischen Regierung in der nächsten Plenarsitzung des Bundesrats eine Erklärung abgegeben wurde, die im deutschen Reichsanzeiger, Jahrg. 1884, Nr. 83, S. 2 veröffentlicht wurde und folgendermassen lautet:

„Indem die königlich preussische Regierung auf den von der königlich sächsischen unter dem Datum des 24. v. Ms. angeregten Meinungsaustausch eintritt, teilt sie den prinzipiellen Standpunkt der königlich sächsischen Regierung dahin, dass es sich empfiehlt, keinen Zweifel darüber aufkommen zu lassen, dass die verbündeten Regierungen ohne Ausnahme entschlossen sind, die Verträge, auf welchen unsere Reichsinstitutionen beruhen, in unverbrüchlicher Treue aufrecht zu erhalten und sie in dem Geiste zu handhaben, in welchem sie nach den Worten der Reichsverfassung „zum Schutze des innerhalb des Bundesgebietes geltenden Rechtes“ abgeschlossen sind. Jede Verminderung der Zuversicht, mit welcher die verbündeten Regierungen auf die Festigkeit der unter ihnen geschlossenen Verträge bauen, würde Zweifel über die Zuverlässigkeit der Verträge herbeiführen, auf denen der Bund der deutschen Staaten beruht. Wenn solche Zweifel auch unter friedlichen Verhältnissen keine für Jedermann erkennbaren Gefahren im Gefolge haben, so würde doch in Zeiten politischer Krisen jede Abschwächung des Vertrauens auf die Sicherheit der Bundesverträge von bedenklicher Wirkung sein können.

Die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im Reiche ist nicht anders möglich als auf Kosten der Summe von vertragsmässigen Rechten, welche die verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrate üben. Die wesentlichen Regierungsrechte der Bundesstaaten würden von einem Reichsministerium absorbiert werden, dessen Thätigkeit durch die Art der ihm auferlegten Verantwortlichkeit dem massgebenden Einflusse der jedesmaligen Majorität des Reichstages unterliegen müsste. Man wird nicht fehlgehen, wenn man in der von der neuen fortschrittlichen Partei erstrebten Einrichtung eines solchen Ministeriums ein Mittel zur Unterwerfung der Regierungsgewalt im Reiche unter die Mehrheitsbeschlüsse des Reichstags erblickt. Die königlich preussische Regierung würde in einer derartigen Verschiebung des Schwerpunktes der Regierungsgewalt

eine grosse Gefahr für die Dauer der neugeborenen Einheit Deutschlands erblicken. Selbst wenn es gelänge, feste Majoritäten aus den heute im Reichstage vorhandenen Parteien zu bilden, würde die königliche Regierung doch die Herstellung eines parlamentarischen Regimentes für eine sichere Einleitung zum Verfall und zur Wiederauflösung des Deutschen Reiches halten. Die Regierung eines grossen Volkes durch die Mehrheit einer gewählten Versammlung ist untrennbar von all' den Schäden und Gefahren, an welchen ein jedes Wahlreich nach den Erfahrungen der Geschichte zu Grunde geht. Die Regierungsgewalt, geübt von Parlamenten, welche aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, unterliegt derselben Gefahr, die Bedürfnisse des Landes den Bedürfnissen des Gewähltwerdens unterzuordnen, durch welche bisher jedes Wahlreich seinem Verfall und seinem Untergang entgegengeführt worden ist.

Der Gedanke an die Errichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums, wie er nicht blos in Gestalt eines Programms, sondern in den Verhandlungen des Reichstages von 1869 und 1878 zu Tage getreten, ist deshalb nach Ueberzeugung der königlichen Regierung überall da, wo er im Reichstage und bei den Wahlen geltend gemacht wird, im Interresse des Reichs, seiner Verfassung und der Sicherheit seines Fortbestandes zu bekämpfen, einmal weil er sich nicht verwirklichen lässt, ohne die vertragsmässigen Rechte der Reichsglieder und das Vertrauen auf die Sicherheit der Bundesverträge zu schädigen, dann aber auch, weil er eins von den Mitteln bildet, durch welche der Schwerpunkt der Reichsregierung in die wechselnden Majoritäten des Reichstags hinübergeleitet werden soll, und weil diese Ueberleitung, wenn sie gelänge, die Wiederauflösung der deutschen Einheit nach der Ueberzeugung der Regierung im Gefolge haben würde".

Die Uebereinstimmung aller Bevollmächtigten wurde, wie es weiter in der Veröffentlichung des Reichsanzeigers heisst, durch Anschluss an die preussische Erklärung kundgegeben, während der bayerische Bevollmächtigte sein vollkommenes Einverständnis noch besonders aussprach.

Seitdem ist die Frage der Reichsministerien amtlich nicht mehr behandelt worden.